Die staatsrechtliche Stellung des Reichslandes Elsass-Lothringen.

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Juristenfakultät zu Rostock

vorgelegt von

Hermann Moritz

aus Berlin.

Berlin 1901.

Druck von Wildgrube & Co.

Die staatsrechtliche Stellung

des

Reichslandes Elsass-Lothringen.

Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Juristenfakultät zu Rostock

vorgelegt von

Hermann Moritz

aus Berlin.

Berlin 1901.

Druck von Wildgrube & Co.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549202_0165

Meinen Freunden.

Inhaltsübersicht.

Einleitung.

Seite

Interesse der Staatsrechtswissenschaft an der staatsrechtlichen Stellung Elsaß-Lothringens. Systematische Darstellung der in der Litteratur vertretenen Meinungen 9

Hauptteil.

I. Geschichtliche Entwickelung der staatsrechtlichen Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

A. Militärdiktatur 11
B. Kaiserliche (Zivil-)Diktatur 12
C. Unmittelbare Reichsgesetzgebung 13
D. Uebergang zur Selbständigkeit 13
E. Selbständigkeit 14

II. Die jetzige staatsrechtliche Stellung.

Einführung 14

A. Darstellung der einzelnen staatsrechtlichen Einrichtungen.
1. der mit dem übrigen Reich gemeinsamen:
a) der Kaiser
α) allgemein 15
β) Mitwirkung bei der Gesetzgebung 17
γ) Justizhoheit 19
δ) Regierungsgewalt 19
b) der Bundesrat 20
c) der Reichstag 20
d) Reichsbehörden 21
2. der besonderen für Elsaß-Lothringen:
a) der Statthalter
α) in Ausübung landesherrlicher Befugnisse 21
β) in Ausübung ministerieller Befugnisse 23
b) Zentral-Behörden
α) Ministerium 25
β) Oberschulrat 26
c) Mittel- und Unterbehörden
α) der Verwaltung
αα) allgemeine 27
ββ) besondere 27
β) der Rechtspflege 27
γ) Rechtsstellung der Beamten 28
d) Organe der gemeindlichen Selbstverwaltung
α) Gemeinden 28
β) Bezirksverbände 29
e) der Staatsrat 30
f) der Landesausschuß
α) Allgemeines, insbesondere Zusammensetzung 30
β) materielle Befugnisse 32
γ) Vergleich mit kommunalen Provinzial- und mit (Staats-)Volksvertretungen 32
g) die vermögensrechtlichen Verhältnisse 34

B. Zusammenfassung und Folgerungen. Seit

1. Allgemeines: staatsrechtliche Grundbegriffe
   a) überhaupt 35
   b) bezüglich des Deutschen Reiches 36
2. Organe der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen
   a) der gesetzgebenden 36
   b) der vollziehenden Gewalt 37
   c) Zusammenfassung 37
3. Subjekt der Staatsgewalt
   a) infolge des Versailler Friedens 38
   b) für die Zeit danach
      α) bis zum 28. Juni 1871 38
      β) später bis heute 39
   c) Folgerung 39
4. Träger der Staatsgewalt 40
5. Suveränität 40
6. Objekte der Staatsgewalt
   a) Land 40
   b) Leute, insbesondere
      α) Staatsangehörigkeit 40
      β) Staatsbürgertum 42

C. Endergebnis.

1. negative Feststellung 43
2. positive Feststellung
   a) allgemeine Stellung Elsaß-Lothringens und seine Rechte gegenüber dem Reiche 44
   b) Charakteristik der staatlichen Verwaltung 44
   c) Charakteristik der Selbstverwaltung; Landesausschuß; Vermögensverhältnisse 45
   d) staatsrechtliche Doppelstellung 48
   e) Stöbers allgemeiner Begriff „Reichsland“ 49

Schluß.

Der Bundesstaatscharakter des Deutschen Reichs infolge der Einverleibung Elsaß-Lothringens 50

Litteraturübersicht.

A. Werke allgemeineren staatsrechtlichen Inhalts.

1. Geffcken (Heinrich), die Verfassung des Deutschen Reichs (6 Rostocker Hochschulvorträge), Leipzig 1901.
2. Gierke, die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jahrgang 1874).
3. Haenel, deutsches Staatsrecht, 1892.
4. Hübler, die Organisation der Verwaltung in Preußen (alte Lande) und im Deutschen Reich, Berlin 1898.
5. Laband, das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Auflage, 1895.
6. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884.
7. Meyer (Georg), Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 5. Auflage, 1899.
8. Derf., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1883.
9. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Auflage, 1897.
10. Schulze (Hermann), Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 1883.
11. Zorn, das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Auflage, 1895—1897.
12. Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 11. Auflage, 1897.

B. Sonderschriften.

1. Dissertationen.

1. Becher (Erlangen), die rechtliche Natur der internationalen Verträge Elsaß-Lothringens, Berlin 1897.
2. Mayer (Ernst) (Marburg), Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen, 1896 (abgedruckt in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Jahrgang 1896).
3. Rosenkranz (Erlangen), die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Insterburg 1899.

2. Andere, von bekannten Verfassern.

1. Halley, die Gemeindeordnung von Elsaß-Lothringen vom 6. Juni 1895, Straßburg 1896.
2. Leoni und Mandel, das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. Teil I: Verfassungsrecht von Leoni, Freiburg 1892; Teil II: Verwaltungsrecht von Leoni und Mandel, Freiburg 1895.
3. Loening, die Verwaltung des General-Gouvernements im Elsaß, Straßburg 1874.
4. Mitscher, Elsaß-Lothringen unter deutscher Verwaltung (Preußische Jahrbücher, Band XXXIII und XXXIV).

5. Du Prel, die deutsche Verwaltung im Elsaß-Lothringen 1870—1879, Straßburg 1879.
6. Rosenberg, die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen, Metz 1896.
7. v. Stengel, das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen (Hirths Annalen, Jahrgang 1876).
8. Stöber, die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen (Archiv für öffentliches Recht, Band I).

3. Von unbekannten Verfassern.

1. Das Recht der Wiedergewonnenen, Berlin 1883.
2. Elsaß-Lothringen als kaiserliches Kronland, Köln 1878.

Die Schriften sind mit dem gesperrtgedruckten Schlagwort zitirt; von Laband und Zorn ist, wenn nicht anders bemerkt, nur der 1., von Schulze nur der 2. Band angeführt.

Einleitung.

Mit Recht sagt der Staatsrechtslehrer Laband in der Einleitung zum neunten Kapitel seines Lehrbuches über das Staatsrecht des Deutschen Reichs „Sonderstellung Elsaß-Lothringens im Reich", daß die juristische Betrachtung der eigenartigen Stellung, die Elsaß-Lothringen im Verfassungsbau des Deutschen Reiches einnehme, nicht nur zur Vervollständigung der Darstellung des Reichsstaatsrechts erforderlich, sondern zum Verständnis der Reichsverfassung überhaupt von wesentlichem Nutzen sei. Denn in der That kann einerseits die beregte Darstellung, wenn sie die besonderen staatsrechtlichen Verhältnisse dieses wichtigen Reichsteiles unberücksichtigt läßt, nur sehr unvollkommen sein, und andererseits wird nach dem Satze „e contrario regula fit" die Erkenntnis von dem Wesen dieses einen anders gearteten diejenige von dem Wesen der übrigen, im allgemeinen staatsrechtlich gleich gearteten Reichsteile wesentlich fördern.

So haben denn auch die Verfasser unserer gangbaren Lehrbücher über das Staatsrecht des Deutschen Reichs diesem Thema besondere Betrachtungen gewidmet, am eingehendsten Laband [1]) selbst, Schulze [2]) und Zorn [3]). Auch haben nicht wenige Einzelschriften sich mit der Darstellung der staatsrechtlichen Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen oder mit verwandten Aufgaben befaßt, worunter nicht nur solche mit juristisch-wissenschaftlicher, sondern auch solche mit politisch-praktischer Tendenz sich befinden; die Schriftsteller letzterer Richtung hat neben dem zu ihrer Zeit recht aktuellen Stoff vielleicht ein psychologisches Interesse an dem Schmerzens- und Lieblingskinde Deutschlands angeregt.

Die Auffassungen von dem Wesen des Gegenstandes dieser Abhandlungen sind indes so verschieden, daß kaum zwei wissenschaftlich vertretene Meinungen sich decken. In der Hauptsache bewegen sie sich in zwei Richtungen, je nachdem die Grundanschauung einen Staat Elsaß-Lothringen voraussetzt oder nicht.

Einen Staat Elsaß-Lothringen nehmen an u. a. Seydel, Leoni und Rosenberg. Der Erstgenannte [4]) kommt in seinem Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich auf Grund seiner Auffassung vom Wesen des Deutschen Reichs als eines Staatenbundes — indem er weiter argumentirt: Elsaß-Lothringen könne nur entweder selbst ein Staat oder Teil eines solchen sein, sei aber letzteres nicht, sondern reichsgesetzlich mit dem Deutschen Reiche vereinigt —

---

[1]) S. 678—738.
[2]) S. 354—389.
[3]) S. 517—562.
[4]) S. 39.

zu dem Ergebnis, Elsaß-Lothringen sei ein Bundesstaat (d. h. Gliedstaat des Reiches), die verbündeten Souveräne Deutschlands seien seine Souveräne.

Leoni hält in seinem umfassenden Werke „Das Verfassungsrecht von Elsaß-Lothringen“ [1]) das Reichsland für ein besonderes, u. z. monarchisches Staatswesen mit dem Kaiser als konstitutionell beschränkten Landesherrn an der Spitze: also wohl Staat, aber nicht Gliedstaat des Reichs wie die übrigen.

In Rosenbergs Schrift „Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen“ [2]) wird dies Land für einen Vasallenstaat (nicht Gliedstaat) des Deutschen Reichs, dieses selbst für eine „Mischform zwischen Bundesstaat und Staatenstaat“ erklärt.

Aehnlich erklärt der ungenannte Verfasser der Schrift „Das Recht der Wiedergewonnenen“ [3]) Elsaß-Lothringen für einen Staat unter dem Reiche, über den dieses die Souveränität habe. Becher begnügt sich in seiner Dissertation „Die rechtliche Natur der internationalen Verträge Elsaß-Lothringens“ [4]) mit der Feststellung, daß das Land ein Staat sei, ohne zu sagen, was für einer.

Die meisten Schriftsteller leugnen, daß Elsaß-Lothringen Staat sei. Sie sind sich aber nicht einig in ihren positiven Begriffsbestimmungen. Den einen ist es eine Provinz des Reiches mit selbständiger privat- und öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit: z. B. G. Meyer,[5]) H. Schulze[6]) und wohl auch Zorn[7]) in ihren Staatsrechtslehrbüchern, Rosenkrantz in seiner Dissertation „Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen“;[8]) den andern eine solche mit selbständiger privatrechtlicher, aber ohne solche öffentlich-rechtliche Persönlichkeit: z. B. Laband in seinem Lehrbuch.[9]) Des weiteren erscheint es einigen lediglich als Verwaltungsdistrikt ohne irgend welche juristische Persönlichkeit: z. B. Haenel in seinem Lehrbuch vom Deutschen Staatsrecht);[10]) Stöber stellt in seiner Schrift „Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen“ [11]) einen besonderen Begriff „Reichsland“ auf und ordnet Elsaß-Lothringen darunter; endlich lassen es manche, die das Staatentum Elsaß-Lothringens in Abrede stellen, wie z. B. der Verfasser der anonymen Schrift „Elsaß-Lothringen als kaiserliches Kronland [12])“ überhaupt offen, was für ein staatsrechtliches Gebilde denn sonst Elsaß-Lothringen sei.

---

[1]) Hauptsächlich S. 4 ff., S. 47 ff.
[2]) S. 41 f.
[3]) S. 76.
[4]) Erlanger Inaug.-Dissertation, Berlin 1897.
[5]) S. 430 f.
[6]) II 366, 374.
[7]) S. 557 Anm. 6, S. 561.
[8]) S. 37. Auch Geffcken scheint diese Ansicht zu teilen; vgl. S. 114.
[9]) S. 684, 695.
[10]) S. 835.
[11]) Archiv Bd. I S. 653 ff.
[12]) S. 27: „Kein Staat oder Bundesstaat“; S. 30: „wenn auch nicht staatsrechtliche, so doch politische Aehnlichkeit mit einem „Bundesstaat“; S. 33: „Staatsaspirant“.

Ursache der Verschiedenheit der staatsrechtlichen Auffassungen mag u. a. der Umstand sein, daß die staatsrechtliche Stellung des wiedergewonnenen Gebietes seit dessen Abtretung mehrere Wandlungen durchgemacht hat. Die jetzige Rechtslage läßt sich kaum mit Erfolg darstellen, wenn man nicht zuvor den Entwickelungsgang gewürdigt hat.

— — —

Hauptteil.

I.

Geschichtliche Entwickelung der staatsrechtlichen Stellung Elsaß-Lothringens.

A. Militärdiktatur.

Die heute Elsaß-Lothringen genannten Gebiete bildeten bis zum 26. Februar 1871 — dem Tage des Abschlusses des Versailler Präliminarfriedens[1] —, bezw. bis zum 2. März 1871 — dem Tage des Austauschs der Ratifikationen des Vertrages[2] — rechtlich einen integrirenden Bestandteil der damaligen Republik Frankreich. Denn die seit dem Anfange des Krieges begonnene, im Oktober 1870 mit der Einnahme der großen Festungen fast ganz beendete militärische Besetzung allein bildete noch keinen Erwerbstitel.[3] Der von dem König von Preußen in seiner Eigenschaft als Oberfeldherr der Verbündeten seit dem 14. August 1870 eingesetzte militärische General-Guvernör samt dem ihm beigegebenen Zivilkommissar und allen sonstigen deutschen Behörden und Beamten übten die Staatsgewalt als Beauftragte der Verbündeten für Frankreich als berechtigtes Subjekt und auf Grund keines andern als des völkerrechtlichen Satzes aus, daß der Sieger in dem von ihm besetzt gehaltenen feindlichen Gebiet die Ausübung der Staatsgewalt seitens des feindlichen Staates nicht zu dulden braucht, sondern sie, soweit die Durchführung der Zwecke des Krieges es erheischt, suspendiren kann.[4] Es ist selbstverständlich, daß die deutscherseits ausgeübte Herrschaft, die in dieser Zeit hauptsächlich militärischen Zwecken diente, nur eine Militärdiktatur sein konnte, bei der allerdings das im Lande geltende

---

[1] RGBl. S. 215 ff.

[2] Das Nähere s. bei Loening S. 181 ff.; auch Rosenberg S. 33 nimmt diese Termine an; ebenso Schulze S. 360, Becher S. 43 o.

[3] Ebenso: Laband S. 47, 716 f.; G. Meyer § 69. A. M. Zorn S. 518 f., der die Inbesitznahme eine debellatio (effektive kriegerische Unterwerfung und Besitzergreifung mit der Absicht das Land zu behalten), nicht bloße occupatio nennt und darin den völkerrechtlichen Erwerbstitel sieht.

[4] Vgl. die Ausführungen bei Loening im I. Kapitel, besonders S. 20 ff.

Privatrecht ganz, und das öffentliche Recht, soweit es anging, bestehen gelassen wurden.[1]) Träger der Staatsgewalt blieben gleichfalls nach wie vor diejenigen, die diese Gewalt im übrigen Frankreich besaßen. Die deutschen Behörden haben auch, wiewohl sie es von vornherein nicht zweifelhaft ließen, daß deutscherseits die Abtretung der Gebiete erstrebt werde, von wenigen Ausnahmen abgesehen, diese rechtlichen Verhältnisse stets anerkannt. Die Verhältnisse können passend so bezeichnet werden: erzwungene Ausübung der Staatsgewalt durch Organe eines andern, des siegreichen Staates.

Im Frieden zu Versailles verzichtete Frankreich zu Gunsten des Deutschen Reichs auf alle seine Rechte an dem im Friedensvertrage näher bezeichneten Gebiete mit den Worten des Friedensvertrages:

> La France renonce en faveur de l'Empire allemand à tous ses droits et titres sur les territoires situés à l'est de la frontière ci-après désignée.
>
> La ligne de démarcation commence . . .[2])

Worin diese Rechte bestehen, ist gesagt mit den Worten:

> L'Empire allemand possédera ces territoires à perpétuité en toute souveraineté et propriété.[2])

Der definitive Friedensvertrag zu Frankfurt a. M. vom 10. Mai 1871 bestätigte diese Abmachungen im allgemeinen, indem er nur das abgetretene Gebiet insofern etwas änderte, als er es bei Belfort etwas verringerte und bei Diedenhofen etwas erweiterte.[3])

Die abgetretenen Gebiete, die das französische Departement Bas-Rhin vollständig, die Departements Haut-Rhin und Moselle zum größten Teile sowie das Departement Meurthe etwa zur Hälfte, und — das Gebiet um Metz ausgenommen — auch unter der französischen Herrschaft deutsch gebliebenes Land begriffen, wurden von deutscher Seite zu dieser Zeit Elsaß und Lothringen genannt.

Bezüglich der Ausübung der Staatsgewalt blieb es zunächst bei dem bisherigen Zustande, natürlich mit der Maßgabe, daß die Ausübung der Staatsgewalt nun keine vom feindlichen Staat erzwungene mehr war.

B. Kaiserliche (Zivil-)Diktatur.

Erst das am 28. Juni 1871 in Kraft getretene[4]) Gesetz vom 9. Juni 1871, betreffend die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche (in der weiteren Darstellung „erstes Grundgesetz" genannt; RGBl. S. 212) brachte eine Aenderung. Dieses Gesetz, das unten näher zu besprechen sein wird, da es größtenteils noch geltendes Recht enthält, beseitigte die militärische Diktatur und schuf eine zivile Diktatur des Kaisers außer bezüglich der Gesetzgebung, da der Kaiser in dieser Beziehung beschränkt war durch den Bundes-

[1]) Vgl. Laband S. 716 f.
[2]) RGBl. S. 215; abgedruckt in Hirths Annalen, Jahrgang 1871. S. 509 f.
[3]) RGBl S. 223 ff.; abgedruckt in Hirths Annalen, Jahrgang 1871. S. 516 ff.
[4]) Vgl. Laband S. 719 f.

rat, der schlechthin das Zustimmungsrecht hatte, sowie durch den Reichstag, der die Aufnahme solcher Anleihen oder die Uebernahme solcher Garantien, durch die irgend eine Belastung des Reiches herbeigeführt wurde, zu genehmigen hatte.

Der Kaiser ließ das Land durch seinen Reichsminister, den Reichskanzler, verwalten, der seinerseits wieder teils die — neu eingerichtete — III. Abteilung des Reichskanzleramtes in Berlin[1]) teils eine neugebildete oberste Landesbehörde, den Oberpräsidenten von Elsaß-Lothringen in Straßburg, beauftragte. Letzterem waren alle übrigen Landesbehörden untergeordnet Die von Frankreich überkommenen Behörden ließ man im allgemeinen bestehen.

C. Unmittelbare Reichsgesetzgebung.

Die in dem oben erwähnten Gesetze bereits verheißene Reichsverfassung trat für Elsaß-Lothringen zufolge Reichsgesetzes vom 25. Juni 1873, betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen (RGBl. S. 161; zweites Grundgesetz) am 1. Januar 1874 in Kraft. Die Einführung war hauptsächlich von Wichtigkeit für das Gesetzgebungsrecht. Doch wurde dem Kaiser das Recht belassen, unter gewissen Bedingungen Rechtsverordnungen mit vorläufiger Gesetzeskraft zu erlassen. Als Folge der Einführung der Reichsverfassung wurde außerdem u. a. bestimmt, daß in Elsaß-Lothringen fünfzehn Abgeordnete zum Deutschen Reichstage gewählt werden sollten. — Formell ist bemerkenswert, daß dieses das erste allgemeine Reichs-Gesetz ist, in welchem das gewonnene Gebiet „Reichsland" und „Elsaß-Lothringen" genannt wird. —

Abgesehen von den oben beregten Bestimmungen blieb es bei der — beschränkten — Ausübung der Staatsgewalt durch den Kaiser. Dieser setzte durch Erlaß vom 29. Oktober 1874 einen „beratenden Landesausschuß für Elsaß-Lothringen" zur gutachtlichen Aeußerung über Gesetzentwürfe und Verwaltungsmaßregeln allgemeiner Bedeutung ein, gebildet aus je zehn dazu gewählten Mitgliedern der Bezirkstage, d. h. der Vertretungen der drei Landesbezirke Ober-Elsaß, Unter-Elsaß und Lothringen. Außerdem wurde gegen das Ende dieser Periode, zum 1. Januar 1877, eine besondere Reichsbehörde für Elsaß-Lothringen in Berlin geschaffen, das „Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen" mit einem Unterstaatssekretär an der Spitze; der Oberpräsident war dieser Behörde untergeordnet.

D. Uebergang zur Selbständigkeit.

Eine abermalige durchgreifende Aenderung brachte das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877, betreffend die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen (RGBl. S. 491 ff.; drittes Grundgesetz). Der § 1 dieses Gesetzes bestimmte, daß Landesgesetze für Elsaß-Lothringen einschließlich des jährlichen Haushaltsetats mit Zustimmung des

[1]) Laband S. 698.

Bundesrats vom Kaiser erlassen werden, wenn der durch den Kaiserlichen Erlaß vom 29. Oktober 1874 eingesetzte Landesausschuß ihnen zugestimmt habe. Durch § 2 wurde der Erlaß von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten und eine Aufhebung oder Aenderung der so erlassenen Gesetze auf dem im § 1 festgesetzten Wege für unzulässig erklärt. Durch § 3 wurde dem Landesausschuß das Recht der Mitwirkung bei Feststetzung der Landesrechnung verliehen mit der Beschränkung, daß sein Beschluß durch einen Reichstagsbeschluß ergänzt werden konnte.

E. Selbständigkeit.

Endlich ist hier das Gesetz vom 4. Juli 1879, betreffend die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens (RGBl. S. 165 ff.; viertes Grundgesetz) zu erwähnen. Dieses Gesetz – nach seinem Hauptinhalt betrachtet — änderte die Organisation der obersten Behörden für das Land von Grund aus, indem es vor allem die Zuständigkeit des Reichskanzlers für die Verwaltung von Elsaß-Lothringen aufhob sowie das Amt des Oberpräsidenten beseitigte und dafür die Stelle des Statthalters und das Landesministerium schuf; es setzte ferner einen „Staatsrat" ein; endlich verlieh es dem Landesausschuß das Recht, Gesetze vorzuschlagen und Petitionen dem Ministerium zu überweisen, vermehrte auch die Zahl seiner Mitglieder und schrieb bezüglich der hinzugetretenen Mitglieder eine Wahl unmittelbar durch die Kreis- oder Gemeindevertretungen vor.

II.

Die jetzige staatsrechtliche Stellung.

Einführung.

Um zu einem Gesamturteil über die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung des Reichslandes zu gelangen, kann man konsequenter Weise entweder alle staatsrechtlichen Begriffe, die es in abstracto giebt, der Reihe nach behandeln und an ihnen die entsprechenden konkreten Einrichtungen des Reichslandes prüfen, oder man kann alle vorhandenen, auf das Dasein und die Ausübung staatlicher (unmittelbarer oder mittelbarer) Funktionen sich beziehenden Einrichtungen der Behandlung zu Grunde legen und auf sie die üblichen staatsrechtlichen Begriffe anwenden. Im Folgenden soll das letztere Verfahren mit der Maßgabe angewendet werden: Es sollen zuerst alle in Elsaß-Lothringen vorhandenen staatsrechtlichen Einrichtungen, die in ihrer Gesamtheit einen Schluß auf die staatsrechtliche Stellung des ganzen Landes zulassen, einzeln behandelt und die staatsrechtlichen Schulbegriffe darauf angewendet, danach aber die Einrichtungen systematisch zusammengefaßt werden, um so mit Rücksicht auf die die staatsrechtliche Stellung eines Landes ausmachenden Gesamtbegriffe geprüft zu werden; zum Schlusse wird aus alledem die Endfolgerung zu ziehen sein. Das induktive Verfahren wird jedoch nicht

allein angewendet werden können, sondern, sobald das Endergebnis gewonnen ist, durch das deduktive Verfahren — zur besseren Verdeutlichung des Endergebnisses und Widerlegung gegenteiliger Ansichten — ergänzt werden müssen. Jedesfalls empfiehlt es sich, das erstgenannte zuerst anzuwenden, und scheint ein folgerichtiger Beweis nicht möglich, wenn man — wie dies in vielen Abhandlungen über unser Thema geschehen ist[1]) — erst die staatsrechtliche Gesamtstellung kurz, d. h. ohne oder ohne zureichende Beweisführung, kennzeichnet und danach die einzelnen Einrichtungen mehr oder weniger systematisch auseinandersetzt.

A. Darstellung der einzelnen Einrichtungen (Organe, Behörden u. s. w.).

1. Die mit dem übrigen Reich gemeinsamen Einrichtungen.

a) Der Kaiser.

Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers gegenüber dem Reichslande Elsaß-Lothringen ist hauptsächlich nur durch die vier Grundgesetze geregelt.

Ueber die Auslegung des in erster Linie in Betracht kommenden § 3 des ersten Grundgesetzes (vom 9. Juni 1871) herrscht in der Staatswissenschaft nicht Einigkeit.[2]) Einige Schriftsteller allerdings sprechen einfach von der Staatsgewalt, ohne ihren Umfang näher zu bestimmen;[3]) andere behaupten eine Uebertragung aller landesherrlichen Rechte;[4]) noch andere treten ausdrücklich für beschränkten Umfang der zur Ausübung übertragenen Gewalt ein.[5]) Leoni, der am schärfsten die ganze Fülle der Staatsgewalt für den Kaiser in Anspruch nimmt, folgert dies aus dem Wortlaut und der Voranstellung des ersten Absatzes des Paragraphen: Dem Kaiser sei mit der Staatsgewalt auch die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt übertragen worden, so daß alle in der Landesstaatsgewalt begründeten Hoheitsrechte in seiner Hand vereinigt seien.[6]) Der

[1]) Vgl. Laband, Leoni.

[2]) Der Paragraph, dessen vollständige Wiedergabe wegen seiner Wichtigkeit unumgänglich erscheint, lautet:

§ 3.

Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus.

Bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung ist der Kaiser bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrates und bei der Aufnahme von Anleihen oder Uebernahme von Garantien für Elsaß und Lothringen, durch welche irgend eine Belastung des Reichs herbeigeführt wird, auch an die Zustimmung des Reichstages gebunden.

Dem Reichstage wird für diese Zeit über die erlassenen Gesetze und allgemeinen Anordnungen und über den Fortgang der Verwaltung jährlich Mitteilung gemacht.

Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu.

[3]) Laband S. 48, 683, 702, 704; G. Meyer S. 415, 418; Stengel S. 815, 817.

[4]) Außer Leoni: Zorn S. 525 o.; Haenel S. 829; Hübler S. 83; Schulze S. 377.

[5]) Seydel S. 129; Stöber S. 649 ff.; Loening S. 184 f.; E. Mayer S. 264.

[6]) S 6 o.

Kaiser sei kraft Reichsgesetzes Inhaber (!) der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen und Träger (!) der landesherrlichen Rechte . . . er übe die Staatsgewalt, also die ganze Staatsgewalt aus.[1])

Demgegenüber ist mit Recht, u. z. am eingehendsten und treffendsten m. E. von Ernst Mayer in seiner Dissertation „Staatsgewalt und Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen"[2]) auf die Entstehungsgeschichte des beregten Paragraphen hingewiesen worden.[3]) In dem Entwurf des Gesetzes stand der nachher erste Absatz nicht zu Anfang des § 3, sondern zum Schlusse, u. z. in der Fassung:

> Alle andern Rechte der Staatsgewalt übt der Kaiser aus.

In der vom Reichstag auf Antrag der betreffenden Kommission beschlossenen Voranstellung des Absatzes in seiner jetzigen Fassung sahen die Vertreter der verbündeten Regierungen, wie sie bei den Kommissions- und Plenarverhandlungen erklärten, keine materielle Aenderung. Auch aus dem Hause selbst wurde dieser Auffassung Ausdruck verliehen, und ein Amendement, das der gegenteiligen Ansicht Geltung verschaffen wollte, wurde abgelehnt.[4]) Uebrigens ist auch in den Motiven zum Gesetze ausdrücklich hervorgehoben (Einleitung):

> Alle andern Rechte außer dem der Gesetzgebung übt der Kaiser aus,

und heißt es weiter darin (Abschnitt V):

> Daraus, daß das Reich als Träger der Staatshoheit über das Reichsland erscheint, folgt streng genommen, daß das ganze Recht der Gesetzgebung dem Reiche zusteht, im Reiche ruht,

und endlich (Abschnitt VI):

> Sämtliche übrigen Hoheitsrechte außer der Gesetzgebung werden vom Kaiser ausgeübt.

Es muß danach als erwiesen gelten, daß dem Kaiser nach Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung aus § 3 des ersten Grundgesetzes die Ausübung nicht der vollen, sondern nur der um das Gesetzgebungsrecht als solches verminderten Staatsgewalt gebührt.[5]) Da ferner das dritte Grundgesetz, wie wir sehen werden,[6]) dem Kaiser die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt nur fakultativ und in beschränktem Maße übertragen hat, so muß als Endergebnis für die Jetztzeit gelten: Der Kaiser übt — von konstitutionellen Beschränkungen abgesehen — eine in Bezug auf die Gesetzgebung nur unvollkommene Staatsgewalt aus.

Aus dem § 3 folgt ferner, daß dem Kaiser die Ausübung der

---

[1]) S. 47.

[2]) Hirth's Annalen, Jahrgang 1896 S. 250 ff.; vgl. auch Seydel S. 128 ff., Rosenberg S. 25 ff., Rosentranz S. 17 f.

[3]) Materialien in Hirths Annalen 1871 S. 845 ff.

[4]) Leoni S. 5.

[5]) Vgl. insbesondere E. Mayer S. 257 im Ergebnis.

[6]) S. u. S. 18 f.

ihm zugewiesenen Befugnisse auch nur widerruflich übertragen ist. Das Reich brauchte die Ausübung nicht ihm, sondern konnte sie einer andern Person übertragen, es kann sie ihm ebenso wieder nehmen, wie es sie ihm gegeben hat. Der Kaiser kam bei der Uebertragung hauptsächlich deshalb in Betracht, weil er bereits eines der Hauptorgane und von den Organen im engeren Sinne,[1]) die das Reich hatte, das einzige war, das aus einer Person, nicht einer Personenmehrheit bestand. Der Kaiser übt daher die Gewalt „im Namen des Reichs" aus, wie u. a. aus der Einleitung jedes auf Elsaß-Lothringen bezüglichen Gesetzes hervorgeht:

> Wir . von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen, verordnen im Namen des Reichs, für Elsaß-Lothringen, was folgt . . .

Die Ausübung geschieht nicht zu eigenem Recht, man kann den Kaiser daher nicht als Landesherrn bezeichnen, wenn auch seine Befugnisse, wie auch § 1 des vierten Grundgesetzes besagt, landesherrliche sind.

Was die Ausübung der Staatsgewalt in Bezug auf die *Gesetzgebung* betrifft, so ist für die Gegenwart diejenige Gesetzgebung, die in den gewohnten reichsgesetzlichen Formen erfolgt, von derjenigen zu unterscheiden, die gemäß § 1 des S. 13 kurz dargestellten Gesetzes (vom 2. Mai 1877) Platz greift.

In ersterer Beziehung hat der Kaiser gegenwärtig, da die ihm durch § 3 des ersten Grundgesetzes verliehenen Rechte nur bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung in Geltung sein sollten, die Reichsverfassung aber gemäß § 1 des zweiten Grundgesetzes vom 1. Januar 1874 ab in Wirksamkeit getreten ist, nur diejenigen Rechte gegenüber Elsaß-Lothringen im besonderen, die er gegenüber dem Reiche im allgemeinen bezüglich der Gesetzgebung hat. Das sind laut Artikel 17 der Reichsverfassung: Erstens: Die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze, und zweitens: Die Ueberwachung ihrer Ausführung.

Die Ausfertigung und Verkündigung[2]) begreifen das Recht und die Pflicht, die Gesetze nach Prüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens durch Unterschrift und Sigelung zu vollziehen, auch den Reichskanzler zwecks Uebernahme der (formellen) Verantwortlichkeit unterzeichnen zu lassen und sie danach in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise bekannt zu machen. Der Kaiser hat dagegen in Elsaß-Lothringen ebensowenig wie im Reiche überhaupt die *Sanktion* zu erteilen, d. h, den Befehl an alle die es angeht zu erlassen, das Gesetz zu befolgen. Diese hat vielmehr der Bundesrat, wie zwar in der Reichsverfassung (und in den besonderen Gesetzen für Elsaß-Lothringen) nicht ausdrücklich ausgesprochen, aber aus seiner ganzen Stellung zu folgern und fast allgemein in der Rechtswissenschaft sowohl für die allgemeine Gesetzgebung des Reiches wie für die in

[1]) s. S. 35. Anm. 8.
[2]) Vgl. Laband § 55.

reichsgesetzlicher Form ergehenden Landesgesetze für Elsaß-Lothringen anerkannt ist.[1])

Die hauptsächlichsten Gegner dieser Lehre, soweit Elsaß-Lothringen in Frage kommt, sind Leoni und Zorn. Ersterer ist es in richtiger Konsequenz seiner unrichtigen Lehre, daß die gesamte Staatsgewalt auf den Kaiser übertragen und dieser Landesherr sei.[2]) Zorn dagegen, der Leonis Gedanken, der Kaiser sei monarchischer Rechtsnachfolger des Reiches geworden, für juristisch ganz unkonstruirbar erklärt,[3]) glaubt ein Sanktionsrecht des Kaisers schon aus der Uebertragung der gesamten Staatsgewalt schließen zu sollen, indem er dem Bundesrat in dieser Hinsicht die Rolle eines Oberhauses, einer Pairskammer zuweist.[4]) Es darf genügen, zur Widerlegung dieser Ansicht sich auf das, was über die Ausübung der Staatsgewalt gesagt ist, zu berufen.

Unbestritten steht dagegen dem Kaiser die Sanktion derjenigen Gesetze zu, die gemäß § 1 des dritten Grundgesetzes unter Mitwirkung des Landesausschusses und des Bundesrates ergehen.[5]) Hier hat in der That — wie Leoni und Zorn unrichtigerweise auch von der zuerst behandelten Form der Gesetzgebung behaupten — die Heranziehung des Bundesrats nur die Bedeutung einer konstitutionellen Beschränkung des Kaisers. Letzterer hat rechtlich ein unbeschränktes Veto gegen einen von Bundesrat und Landesausschuß genehmigten Gesetzentwurf, ebenso wie er es als König von Preußen gegenüber preußischen Gesetzentwürfen hat. Thatsächlich allerdings kann es dadurch illusorisch gemacht werden, daß Bundesrat und Reichstag zusammen — deren übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse ja nach Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung zu einem Reichsgesetze nicht bloß erforderlich, sondern auch ausreichend sind — ein in den Formen der Reichsgesetzgebung gehaltenes Gesetz für das Reichsland, also Reichsgesetz, inhaltlich gleichlautend beschließen und der Bundesrat diesem die Sanktion erteilt. Dann muß der Kaiser das Gesetz, sofern es formgiltig zustande gekommen ist, ausfertigen und verkündigen.

Aus der ihm bis zur Einführung der Reichsverfassung zugestandenen Gesetzgebungsgewalt[6]) hat der Kaiser laut der ihm durch § 8 des 2. und § 21 Abs. 2 des 4. Grundgesetzes erteilten Ermächtigung zurückbehalten dürfen — also auch durch die Zeit vom 1. Januar 1874 bis zum 2. Mai 1877, die sanktionslose Zeit, hindurch bewahrt — das Recht, unter gewissen Voraussetzungen Verordnungen mit gesetz-

[1]) Laband § 55 für das Reich und § 69 (S. 731) für Elsaß-Lothringen; G. Meyer S. 524 bz. 431; Haenel für Elsaß-Lothringen S. 827 (trotzdem er im Reichstag 1871 sich im Sinne der Zorn-Leonischen Auffassung ausgesprochen); E. Mayer 270 f., 274; Schulze 363; Geffcken 54 f. bz. 107 und 112.

[2]) S. 6 und 163; betr. die allgemeine Reichsgesetzg-bung folgt Leoni der herrschenden Meinung.

[3]) S. 524.

[4]) S. 530 f., 533 o., 536 f.

[5]) E. Mayer S. 273, Becher S. 56 f., Zorn (wie zu Anm. 4), Laband S. 732, G. Meyer S. 431.

[6]) S. 12 unten und 13 oben der Abhandlung.

licher Kraft (Rechtsverordnungen, Gesetze in lediglich materiellem Sinne[1]) zu erlassen. Diese Voraussetzungen sind:

1. der Reichstag darf zur Zeit des Erlasses nicht versammelt sein;
2. der Bundesrat muß zu dem Inhalte des Gesetzes seine Zustimmung geben;
3. der Inhalt darf nicht der Reichsverfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwiderlaufen, und darf nicht sein
4. die Aufnahme einer Anleihe oder Uebernahme einer Garantie, durch welche irgend eine Belastung des Reichs herbeigeführt wird (gemäß § 3 Abs. 2 des ersten Grundgesetzes).

Danach sind u. a. die Thatsachen, daß der Landesausschuß versammelt ist, sowie daß lediglich eine pekuniäre Belastung des Reichslandes herbeigeführt wird, rechtlich unerheblich.[2])

Eine so erlassene Verordnung ist dem Reichstage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Wird diese erteilt, so gewinnt die Verordnung gleich den formellen Gesetzen (und zwar i. Z. dauernde) Rechtskraft; wird sie versagt, so hört damit (nicht erst mit der Verkündung der Versagung, die ebenso wie die Genehmigung jedesfalls bekannt gemacht werden muß) die Rechtskraft der Verordnung auf. —

Dem Kaiser steht gemäß dem in dieser Beziehung durch spätere gesetzliche Bestimmungen nicht geänderten Gesetze vom 9. Juni 1871, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die ganze vollziehende Gewalt der Ausübung nach zu.

Was zunächst die Justizhoheit anlangt, so wird zwar die richterliche Gewalt wie sonst im Deutschen Reich gemäß § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt. Aber das Recht wird im Namen des Kaisers gesprochen, nicht des Reichs, wie beim Reichsgericht, Bundesamt für das Heimatwesen u. a. m. Der Kaiser organisirt das Gerichtswesen, stellt die Richter an, hat das Recht der Begnadigung und Amnestie.

Der Kaiser übt endlich den andern Teil der vollziehenden Gewalt, die Regierungshoheit, aus. Von ihm leiten alle Behörden der eigentlichen Verwaltung[3]) ihre Befugnisse ab. Er organisirt dieses Gebiet, richtet alle Behörden ein und hebt sie auf, erläßt alle Verwaltungsverordnungen: alles, soweit die betreffenden Zustände nicht reichsgesetzlich geregelt sind; was indes entsprechend in allen konstitutionellen Staaten gilt. Der Kaiser setzt sämtliche Beamten — ebenso wie die Behörden — ein und ab, und zwar entweder

[1]) Laband § 58.

[2]) Vgl. Zorn S. 532; auch ist das Vorhandensein eines Notstandes (wie gemäß Art. 63 der preußischen Verfassungs-Urkunde) nicht erforderlich.

[3]) Vgl. Hübler S. 9.

unmittelbar, wie den Statthalter, den Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und die Räte des Ministeriums, oder mittelbar durch die von ihm beauftragten Behörden. Ihm haben alle Beamten Treue und Gehorsam, die Mitglieder des Bezirks- und die des Landesausschusses Treue zu schwören. Der Kaiser ernennt u. a. die katholischen Bischöfe des Landes und genehmigt die von den Bischöfen vollzogenen Ernennungen zu Generalvikaren, Domkapitularen und Hauptpfarrern,[1]) u. z. auch entweder unmittelbar oder mittelbar.[2])

b) Der Bundesrat

kommt für das Reichsland in erster Linie bei der Gesetzgebung in Betracht, nämlich, wie wir gesehen haben, als das den Kaiser verfassungsmäßig beschränkende Organ, gewissermaßen als erste Kammer[3]) beim Erlaß der in der Sonderform (§ 1 des dritten Grundgesetzes) zustande kommenden Gesetze und der Rechtsverordnungen, als selbstständiges Gesetzgebungsorgan aber, mit dem Recht der Sanktion, bei den in allgemein giltiger reichsgesetzlicher Form zustande kommenden Gesetzen.

Der Bundesrat hat ferner mitzuwirken bei einzelnen wenigen Geschäften der Landesregierung. Ihm werden vor allem die Rechnungen über den Landeshaushalt vorgelegt, was ihm eine alljährliche Kontrolle der gesamten Verwaltung und damit einen nicht unbedeutenden Einfluß sichert. Außerdem hat er bei der Zwangspensionirung höherer Beamten und der Einrichtung von Disziplinarinstanzen für Beamte mitzuwirken. Doch laufen wohl diese bundesrätlichen Rechte nicht sowohl auf eine selbständige Teilnahme an der Ausübung der Regierungsgewalt wie vielmehr auf eine Beschränkung des Kaisers hinaus.

Endlich übt der Bundesrat — in dieser Beziehung Nachfolger des französischen Staatsrates — richterliche Befugnisse aus, indem er über den recours comme d'abus (in kirchlichen Angelegenheiten) entscheidet.

Es besteht ein Ausschuß des Bundesrats für Elsaß-Lothringen, ein permanenter Ausschuß (der Zahl nach der 9.), der nicht in der Reichsverfassung vorgesehen, sondern durch Bundesratsbeschluß vom 27. Mai 1871[4]) errichtet ist. Dieser Ausschuß hat wie alle Bundesratsausschüsse die Aufgabe, zu berichten und vorzuberaten.

c) Der Reichstag.

Dem Deutschen Reichstage stehen in Bezug auf elsaß-lothringische Angelegenheiten dieselben gesetzgeberischen Befugnisse zu wie in Bezug auf die allgemeinen Reichsangelegenheiten. Jedoch soll nach dem Willen des Gesetzgebers in der Regel der Landesausschuß und nicht

[1]) Gemäß dem noch heute in Elsaß-Lothringen geltenden französischen Konkordat vom 15. Juli 1801; vgl. Leoni-Mandel S. 291 und „Kronland" S. 52 ff.

[2]) Vgl. unten S. 24 f.

[3]) Vgl. Laband S. 732.

[4]) Laband S. 255 (§ 31 II 9).

der Reichstag in Thätigkeit treten.[1]) Immerhin liegt in dem Umstande, daß der Reichstag jederzeit jeden Beschluß des Landesausschusses ergänzen oder aufheben kann, ein nicht zu unterschätzendes Moment zur Wertung der staatsrechtlichen Natur des letzteren und damit der Stellung des Reichslandes überhaupt. Außerdem ist die Landesverwaltung dem Reichstage gegenüber politisch verantwortlich und verpflichtet Interpellationen zu beantworten.

d) Reichsbehörden.

Der Reichskanzler und die übrigen allgemeinen Reichsbehörden, u. z. ersterer seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 4. Juli 1879, haben im Reichslande keine andere Stellung als in anderen Teilen des Reiches. Nur ist der Rechnungshof des Deutschen Reichs (die verstärkte preußische Oberrechnungskammer) alljährlich mit der Kontrolle des Landeshaushalts betraut worden. Für die Verwaltung der dem Reiche gehörenden Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen besteht ein Reichsamt (dem auch die Verwaltung der anderen Reichseisenbahnen untersteht) in Berlin; die Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen befindet sich in Straßburg.[2])

2. Die besonderen Einrichtungen für Elsaß-Lothringen.

a) Der kaiserliche Statthalter in Elsaß-Lothringen

— so die amtliche Bezeichnung[3]) — vereinigt zwei Stellungen in sich: er ist laut des vierten Grundgesetzes nicht bloß Behörde, sondern auch delegirtes Organ[4]) der Staatsgewalt.

Letzteres ist er, sofern ihm landesherrliche Befugnisse gemäß § 1 des genannten Gesetzes übertragen sind. Die Befugnisse können übertragen werden, müssen es aber nicht. Auch können dem Statthalter nur solche landesherrlichen Befugnisse, u. z. vom Kaiser, übertragen werden, die diesem seinerseits reichsgesetzlich übertragen sind, nicht auch solche, deren Ausübung dem Bundesrat zusteht. Der Kaiser bedurfte jedoch — nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen — der Ermächtigung des beregten Gesetzesparagraphen wohl nicht, um diese seine Befugnisse oder gar nur einen Teil davon weiter zu verleihen; wie er auch zweifellos in allgemeinen Reichsangelegenheiten dies Recht hat. Das Gegenteil scheint mit seiner kaiserlichen Stellung nicht vereinbar.

Bezüglich des Umfanges der dem Statthalter zu übertragenden Rechte ist der Kaiser, wofern er nur im Rahmen der ihm selbst zustehenden Rechte bleibt, nicht beschränkt. Denn der zweite Absatz

---

[1]) Stenogr. Bericht, 3. Legislaturperiode, 1. Session, Bd. I S. 271; vgl. auch Leoni S. 57, Laband S. 731 und Stöber S. 664.

[2]) Handbuch S. 60. (Handbuch für Elsaß-Lothringen 1898. Bearbeitet im Ministerim für Elsaß-Lothringen.)

[3]) Handbuch S. 69.

[4]) Im engeren Sinne; s. unten S. 35 Anm. 8.

des Paragraphen 1 besagt nur, daß der Umfang der dem Statthalter zu übertragenden landesherrlichen Befugnisse durch Kaiserliche Verordnung bestimmt werde, nicht auch, inwieweit der Kaiser die ihm zustehenden Befugnisse weiter verleihen könne.

Thatsächlich allerdings ist bis jetzt nur eine unvollkommene Uebertragung vorgekommen. Die übertragenen Befugnisse lassen sich im Anschluß an die vom Kaiser selbst in den Uebertragungsverordnungen [1]) innegehaltene Ordnung einteilen in solche, die betreffen:

1. die Vollziehung gewisser Verordnungen über öfter vorkommende, dem Staatsoberhaupt vorbehaltene Geschäfte der Landesverwaltung,
2. den Erlaß von Steuern, Geldstrafen u. s. w. sowie andere fiskalische Rechte,
3. die Besetzung bezw. Mitwirkung bei Besetzung von Stellen weltlicher und geistlicher Würdenträger.

Die wichtigsten Befugnisse hat der Kaiser sich stets vorbehalten. So z. B. sind den bisherigen Statthaltern, Feldmarschall Freiherrn von Manteuffel und Fürsten Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst, übertragen gewesen und dem jetzigen Statthalter, Fürsten Hermann zu Hohenlohe-Langenburg, z. Zt. noch übertragen folgende Befugnisse: [1])

1. die Vollziehung der Verordnungen, die zum Gegenstande haben:
   a) die Anordnung von Wahlen zu den Bezirks- und Kreistagen sowie die Berufung und Schließung dieser Vertretungen,
   b) die Auflösung von Kreistagen und Gemeinderäten;
2. die Genehmigung der von den katholischen Bischöfen des Landes vorgenommenen Ernennungen zu geistlichen Aemtern und die Genehmigung der Abberufung von solchen Aemtern;

dagegen nicht:

1. — entsprechend —
   a) die Anordnung von Wahlen zum Landesausschuß sowie die Berufung und Schließung dieser Vertretung,
   b) die Auflösung der Bezirkstage und des Landesausschusses;
2. die Ernennung der katholischen Bischöfe.

Auch ist in der Begründung des Entwurfs zum vierten Grundgesetze ausgesprochen, daß man bei § 1 vornehmlich an solche Akte gedacht habe, die nur lokale oder spezielle Interessen berühren, mehr dem Bereiche der Verwaltung als dem der Regierung angehören und nach der in den deutschen Staaten üblichen Organisation der Regierungsgewalt fast durchweg in den Bereich der ministeriellen Befugnisse fallen.

Indes wird man bei streng rechtlicher Auffassung nicht leicht leugnen können, daß der Kaiser — auch ohne Reichsgesetz — alle

[1]) RGBl. 1879 S. 282, 1885 S. 273, 1894 S. 529.

ihm zur Ausübung übertragenen Rechte über das Reichsland zu demselben Zweck an den Statthalter weiter zu begeben berechtigt ist.

Die Befugnisse sind bisher immer den jeweiligen Statthaltern persönlich übertragen worden,[1]) und zwar mit der ausdrücklichen Hinzufügung, daß, wenn der Statthalter an der Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse verhindert sei, in den betreffenden Angelegenheiten die Entschließungen des Kaisers einzuholen seien. Außerdem hat bei den Regierungsantritten Kaiser Friedrichs und Kaiser Wilhelms II. jeweils eine Bestätigung der den damaligen Statthaltern von den verstorbenen Kaisern übertragen gewesenen Befugnisse stattgefunden. Durch die beiderseits persönliche Uebertragung ist jedesfalls zum Ausdruck gebracht, daß der Kaiser auf jene Rechte nicht verzichtet habe. Ob indes der jeweilige Träger der kaiserlichen Rechte für seine Person zugunsten des Statthalters als solchen, wer es auch sei, einzelne seiner Rechte oder alle übertragen könne, ist eine andere Frage; sie muß m. E. bejaht werden.

Der Statthalter übt in dieser Beziehung vizekaiserliche Rechte aus; er steht wie ein Staatsoberhaupt.[2]) Dem entspricht, daß er, abgesehen von der Verantwortlichkeit gegenüber seinem kaiserlichen Auftraggeber, hier staatsrechtlich unverantwortlich ist; die Motive betonen dies besonders.[3]) Die Verantwortlichkeit übernimmt nach § 4 des Gesetzes der Staatssekretär. – Dem entsprechen auch gewisse Aeußerlichkeiten: der Statthalter „residirt" in Straßburg (§ 1 am Ende), zu seiner Dienstleistung ist ein Stabsoffizier kommandirt.[4])

Als Behörde ist der Statthalter „Minister", wie von den Staatsrechtslehrern unterschiedslos, u. z. „Reichsminister für Elsaß-Lothringen" oder „Reichskanzler für Elsaß-Lothringen", wie von einigen noch genauer gelehrt wird.[5]) Er nimmt diejenigen Befugnisse in den besonderen elsaß-lothringischen Angelegenheiten wahr (§ 2 des Gesetzes von 1879), die dem Reichskanzler in allgemeinen Reichsangelegenheiten zustehen. Also giebt es im Deutschen Reiche seit dem beregten Gesetze nicht mehr einen Reichskanzler oder Reichsminister, sondern deren zwei.[6]) Der im besonderen Reichskanzler genannte Beamte ist dem kaiserlichen Statthalter in Elsaß-Lothringen nicht vorgesetzt. Letzterer ist nicht etwa Stellvertreter des ersteren, nicht Vizekanzler,[7]) sondern sein Rechtsnachfolger in reichsländischen Angelegenheiten. Daß der Reichskanzler die Gegenzeichnung leistet bei Ernennung und Abberufung seines Kollegen, ändert daran nichts.[8])

[1]) Vgl. S. 22 Anm. 1.
[2]) Ebenso Laband S. 710.
[3]) Stenogr. Bericht 1533 (Zorn S. 540).
[4]) Handbuch S. 69.
[5]) Laband S. 709, Zorn 542, Haenel 829, Leoni 88; vgl. auch E. Mayer S. 253 Anm. 2.
[6]) Vgl. Laband S. 709.
[7]) Wie Hübler S. 86 o. meint.
[8]) Leoni S. 30 o.

Der Statthalter als Behörde hat die oberste Leitung der gesamten Landesverwaltung, soweit sie der Kaiser sich nicht selbst vorbehalten hat. Er stellt mit dieser Maßgabe die Beamten an und setzt sie ab, bezw. delegirt er nachgeordnete Behörden dazu. Er sitzt dem Staatsrat vor (§ 10 des Gesetzes), ordnet die Kommissare Elsaß-Lothringens zum Bundesrat ab (§ 7) und eröffnet, schließt und löst evtl. auf den Landesausschuß; dieses, nachdem er damit durch unmittelbare Kaiserliche Verordnung besonders beauftragt ist. Außerdem sind ihm durch § 2 diejenigen außerordentlichen Gewalten übertragen, die vordem der Oberpräsident auf Grund des als „Diktaturparagraphen" bekannten, oft angefeindeten und wohl ebenso oft warm verteidigten Paragraphen 10 des elsaß-lothringischen Gesetzes vom 30. Dezember 1871, betreffend Einrichtung der Verwaltung, auszuüben hatte.[1]) Der Paragraph ermächtigte den Oberpräsidenten, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle Maßregeln ungesäumt zu ergreifen, die er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich hielt, d. h. in der That unter Verhängung des „Belagerungszustandes" und Aufhebung von gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere betreffend die Freiheit von Personen und die Unverletzlichkeit des Eigentums, die Diktatur auszuüben.

Der Statthalter ist für seine ministerielle Amtsführung politisch, insbesondere parlamentarisch verantwortlich für alles, was geschieht oder nicht geschieht, sei es durch ihn selbst, sei es durch den Kaiser, dessen sämtliche Regierungsakte er gegenzuzeichnen hat, sei es durch die ihm nachgeordneten in seinem Auftrage handelnden Behörden, soweit nicht der Staatssekretär ihn vertritt. Diese Verantwortlichkeit, die auch in den Motiven hervorgehoben ist,[2]) ergiebt sich, was die vom Reichskanzler überkommenen Befugnisse betrifft, aus eben dieser Rechtsnachfolge nach § 4 des ersten in Verbindung mit § 2 des vierten Grundgesetzes,[3]) bezüglich der vom Oberpräsidenten überkommenen Befugnisse aus der Erwägung, daß, wenn kein anderer Beamter die Verantwortung übernehmen könne, dies der Statthalter als Minister thun müsse. Die parlamentarische besteht nur gegenüber dem Reichstage, nicht gegenüber dem Landesausschusse. Dagegen spricht m. E. nicht der Umstand, daß der Statthalter mit dem Reichstage in dieser Beziehung thatsächlich noch nichts zu thun gehabt hat, wohl aber mit dem Landesausschusse. Doch muß wenigstens die von Laband[4]) zugelassene Möglichkeit der juristischen Rechtfertigung der gegenteiligen Auffassung wegen der rechtlichen Natur des Ausschusses zugegeben werden.

Der Statthalter kann sich laut § 4 Absatz 2 des Gesetzes von 1879 durch den Staatssekretär als seinen Generalstellvertreter in derselben Weise vertreten lassen, wie der Reichskanzler auf Grund

---

[1]) Vgl. Leoni S. 90 f.; G. Meyer S. 433 (§ 139 Anm. 10); „Wiedergewonnene" S. 19—59.

[2]) Motive 1534 (Zorn S. 542).

[3]) Vgl. Zorn S. 542.

[4]) S. 711 f.

des Reichsgesetzes vom 10. März 1878, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers durch seinen Generalstellvertreter oder seine Spezialstellvertreter, die Staatssekretäre. Voraussetzung der Stellvertretung ist allerdings hier wie dort, daß überhaupt eine Person, die vertreten werden soll, da ist; es kann eine Stellvertretung nur stattfinden bei Behinderung des Vertretenen. Dies ist bezüglich des Reichskanzlers ausdrücklich gesagt und muß bezüglich des Statthalters gefolgert werden.

Wie aber, wenn überhaupt kein Statthalter da ist? Es muß eben immer einer da sein! Das Ministeramt des Statthalters ist notwendig. Denn wäre einmal kein Statthalter da — selbverständlich fällt vorübergehende Vakanz, wie sie bei jedem Amte vorkommt, außer Betracht — so könnten eine Menge der wichtigsten, u. a. reichsgesetzlich festgelegten Staatsgeschäfte für Elsaß-Lothringen nicht besorgt werden; es würde dann eine der wesentlichsten Grundlagen der Verfassung und Verwaltung des Reichslandes fehlen. So erledigt sich die Streitfrage, ob die Ernennung des Statthalters fakultativ sei, was man aus dem Wortlaut des § 1 des Gesetzes vom 4. Juli 1879:

> Der Kaiser kann landesherrliche Befugnisse . . . einem Statthalter übertragen,

glaubte folgern zu können. Es folgt aus diesen Worten nur, daß die Uebertragung landesherrlicher Befugnisse, nicht auch, daß die Einrichtung des Statthalteramtes überhaupt im Belieben steht.[1]) Hieraus ist weiter zu schließen, daß die ministeriellen Obliegenheiten des Statthalters seinem Amte wesentlich, iura bezw. officia essentialia, die vizekaiserlichen dagegen lediglich naturalia, gewöhnlich mit dem Amt verbundene, sind und daß der Statthalter als solcher — trotz seines Namens — Minister, nicht Vizekaiser ist.[2])

b) Zentralbehörden.

Das „Ministerium für Elsaß-Lothringen“[3]) ist eingerichtet auf Grund der §§ 3 bis 6 und 8 des Gesetzes von 1879 und der in dessen Ausführung erlassenen Kaiserlichen Verordnungen (erstmalig vom 23. Juli 1879), indem ihm in der Hauptsache diejenigen Obliegenheiten zugewiesen wurden, die bis dahin von dem Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen und dem Oberpräsidium wahrgenommen worden waren. Nach seiner jetzigen Organisation zerfällt es — bei Oberleitung des Staatssekretärs — in vier Abteilungen, die von Unterstaatssekretären geleitet werden.

Der Staatssekretär, dem auch die Leitung einer Abteilung übertragen werden kann, hat die gesamte Geschäftsführung des Ministeriums zu überwachen, sowohl was die Regelmäßigkeit wie die Einheitlichkeit (Uebereinstimmung der maßgebenden Grundsätze)

[1]) Ebenso Leoni S. 86 o., Laband 710; a. M. (fakultativ) Zorn 538, Meyer 432, „Wiedergewonnene“ 90.

[2]) Ebenso Laband 709; dg. Geffcken S. 112.

[3]) Handbuch S. 70.

betrifft, den Geschäftsgang zu ordnen, u. a. den Vorständen der Abteilungen die Beamten des Ministeriums zuzuteilen, über die Unterstaatssekretäre und Ministerialräte die unmittelbare Dienstaufsicht zu führen. Die Bearbeitung gewisser Angelegenheiten, nämlich der allgemeinen, der politischen und der persönlichen, ist ihm durch die Verordnung vom 23. Juli 1879 ein für alle Mal übertragen. Der Staatssekretär übernimmt durch seine Gegenzeichnung die Verantwortung für diejenigen Akte, die der Statthalter in Ausübung landesherrlicher Befugnisse vornimmt, und zeichnet, wenn er den Statthalter vertritt, die Regierungsakte des Kaisers gegen, hierdurch die Verantwortung übernehmend.

Danach ist die Meldung des Staatssekretärs ebenfalls — wie die des Statthalters, jedoch in anderer Weise — eine zwiefache. Er ist Generalstellvertreter des Statthalters — mit der Maßgabe, daß er, nicht der Statthalter regelmäßig die meisten Geschäfte versieht — in dessen behördlichen, ministeriellen; und Minister des Statthalters in dessen landesherrlichen Befugnissen. Ist aber der Statthalter rechtlich in erster Linie Minister, so ist es der Staatssekretär rechtlich erst in zweiter Linie, und bildet die Stellvertretung das Wesen seines Amtes. Er nimmt hiernach dieselbe Stellung für Elsaß-Lothringen ein, wie z. B. der Staatssekretär des Reichsjustizamts für das Reichsjustizwesen, oder — wenn wir einen neuen Vergleich ziehen — wie der Unterstaatssekretär in einem preußischen (Fach-)Ministerium. Demgemäß lassen sich die elsaß-lothringischen Unterstaatssekretäre mit den Direktoren in den Reichsämtern und mit den Direktoren in den preußischen Fachministerien und läßt sich das Ministerium für Elsaß-Lothringen mit einem der Reichsämter für die allgemeine Reichsverwaltung, keineswegs aber mit einem kollegialisch organisirten (Gesamt-) Staatsministerium, etwa dem preußischen, gleichstellen. Träger der Ministerialbefugnisse ist grundsätzlich nur der Statthalter. Das Ministerium, das ihm zur Seite steht, müßte daher richtiger „Reichsamt für Elsaß-Lothringen" genannt werden, da die Summe seiner staatsrechtlichen Eigentümlichkeiten nicht denjenigen Begriff ausmacht, den man gemeinhin mit dem Worte „Ministerium" zu verbinden pflegt.[1]) Daß insbesondere neuerdings das Ministerium unmittelbar vom Gesetz mit dem Erlaß von Ausführungsbestimmungen betraut ist,[2]) dürfte daran nichts ändern.[3])

Als Centralbehörde in Elsaß-Lothringen gilt auch der mit dem Ministerium verbundene Oberschulrat.[4]) Er besteht aus dem Staatssekretär als Vorsitzenden, juristisch gebildeten und schultechnisch gebildeten ordentlichen und einer Anzahl sachverständiger außerordentlicher Mitglieder und ist eigentlich nur eine mit Laienelementen durchsetzte Abteilung des Ministeriums mit besonderem Namen,

---

[1]) Vgl. Leoni S. 88 und 93, Haenel S. 829, Laband S. 712.
[2]) Vgl. § 83 der Gemeindeordnung für Elsaß-Lothringen vom 6. Juni 1895.
[3]) Vgl. Leoni S. 94.
[4]) Handbuch S. 77.

die, wie das auch sonst in Unterrichtsangelegenheiten üblich ist, ausnahmsweise eine kollegialische, nicht bürokratische Organisation aufweist.

c) Mittel- und Unterbehörden.

Die vom Ministerium ressortirenden Mittel- und die von diesen ressortirenden Unterbehörden dürften für die Darlegung der staatsrechtlichen Stellung kein wesentliches Moment bieten. Immerhin aber scheint wenigstens ihre skizzirte Behandlung, schon des Ueberblicks wegen und um später auf Einzelheiten zurückgreifen zu können, zweckmäßig.

Die allgemeinen Verwaltungsbehörden sind für die drei Bezirke Ober-Elsaß, Unter-Elsaß und Lothringen je ein Bezirkspräsident, für die Landkreise je ein Kreisdirektor, während in den Stadtkreisen die staatliche Verwaltung durch den Bürgermeister unter unmittelbarer Aufsicht des Bezirkspräsidenten geführt wird.

Als besondere, in diesen Organismus nicht eingegliederte Verwaltungsbehörden sind zu nennen:

1. unmittelbar dem Ministerium untergeordnet: die Aichungsbehörden, die Bergbehörden, die „Verwaltung der Zölle und indirekten Steuern sowie der Verkehrssteuern“ [1]) und die „Verwaltung der direkten Steuern, des Kataster- und Vermessungswesens“, letztere jedoch nur in gewisser Beziehung [2]);

2. unmittelbar dem Bezirkspräsidenten untergeordnet: hauptsächlich die Forstbehörden.

Die Organisation der Gerichte beruht auf dem Gerichtsverfassungsgesetze vom 27. Januar 1877 und dem entsprechenden Ausführungsgesetz für Elsaß-Lothringen vom 4. November 1878. Es bestehen 76 Amtsgerichte, 6 Landgerichte und das Oberlandesgericht in Kolmar. Diese Gerichte bieten uns für unsere Aufgabe nichts von Belang.

Ebensowenig thun es die „besonderen Gerichte“ (im Sinne des Gerichtsverfassungsgesetzes), nämlich die Gewerbegerichte, die Rheinschiffahrtsgerichte und die Schiedsgerichte für Ansprüche aus dem Unfall- wie dem Invalidenversicherungsgesetze. Ebensowenig endlich die Verwaltungsgerichte, als welche fungiren: für jeden Bezirk dessen Bezirksrat, d. h. das aus den Räten der Bezirksregierung unter dem Vorsitz des Bezirkspräsidenten oder eines von ihm abgeordneten Stellvertreters gebildete Kollegium, und für das ganze Land der Kaiserliche Rat in Straßburg,[3]) gemäß § 8 des Gesetzes vom 30. Dezember 1871 und § 11 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 aus zehn durch Kaiserliche Verordnung ernannten Mitgliedern des Ministeriums bestehend. Eine Trennung der Verwaltungsgerichtsbar-

[1]) Handbuch S. 193, Leoni und Mandel S. 42.
[2]) Handbuch S. 193, Leoni und Mandel S. 27.
[3]) Handbuch S. 77.

keit von der eigentlichen Verwaltungsthätigkeit nach der Seite der entscheidenden Persönlichkeiten findet also bedauerlicher Weise nicht statt.

Bezüglich der Rechtsstellung der Beamten sind in erster Linie maßgebend das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 (RGBl. S. 61 ff.) und das für das Reichsland erlassene Gesetz vom 23. Dezember 1873. Jenes Gesetz erklärt für Reichsbeamte alle vom Kaiser angestellten Beamten. Da nun alle Beamte in Elsaß-Lothringen entweder durch den Kaiser selbst oder die von ihm beauftragten Behörden angestellt werden,[1]) so sind sie Reichsbeamte.[2]) Wenn Leoni, ausgehend von seiner a priori konstruirten Auffassung, Elsaß-Lothringen sei ein selbständiger Staat und der Kaiser sein Landesherr, die elsaß-lothringischen Beamten für Staats-, nicht Reichsbeamte erklärt, so kann darüber an dieser Stelle nicht gestritten werden. Seine weitere Beweisführung,[3]) für seine Annahme spreche der Umstand, daß die Ausführungsbestimmungen zum Reichsbeamtengesetz und alle später ergangenen gesetzlichen Vorschriften je besonders für Elsaß-Lothringen und das Reich ergangen seien, ist von Laband treffend widerlegt, dem darin beizupflichten ist, daß die elsaß-lothringischen Beamten eine Unterart von Reichsbeamten seien, für die ebenso wie z. B. für Reichsmilitärbeamte außer den allgemeinen noch besondere Vorschriften gegeben werden könnten. Auch Loenings Annahme,[4]) daß die fraglichen Beamten mittelbare Reichsbeamte seien, kann nicht beigepflichtet werden. Die Thatsache, daß die reichsländischen Beamten ihr Gehalt aus der Landeskasse beziehen, ist eine Anomalie — wie später darzulegen sein wird,[5]) — spricht aber nicht gegen die hier verteidigte Annahme. Eine ähnliche Thatsache ist bei den Reichsbeamten der deutschen Schutzgebiete vorhanden.[6])

d. Organe der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Organisation der Gemeinden folgte bis zum Jahre 1895 fast ausschließlich dem französischen Recht; deutscherseits sind in dieser Zeit seit der Wiedergewinnung des Landes nur verhältnismäßig wenig neue Bestimmungen getroffen worden. Das genannte Jahr hat den Gemeinden die Gemeindeordnung vom 6. Juni 1895 gebracht, die einen bedeutsamen Schritt auf dem Wege zur Befreiung der Gemeinden von der aus der französischen Zeit stammenden staatlichen Bevormundung[7]) bildet. Durch diese ist die unterschiedslose Behandlung von Stadt- und Landgemeinden — die Begriffe

---

[1]) Vgl. oben S. 19 f. und 24.

[2]) Vgl. Laband (S. 714 f.), dessen Ausführungen m. E. kaum übertroffen werden können; ebenso: G. Meyer S. 456, Haenel 831, Geffcken 13 und 114; dagegen: (Landesbeamte!): Schulze 372, Becher 31 ff. Zorn nennt die Beamten S. 551 Reichsbeamte, u. z. Reichsspezialbeamte, und S. 555 Landesbeamte.

[3]) S. 128 ff.

[4]) Verwaltungsrecht S. 77, 78.

[5]) s. u. S. 34 f., 48 f.

[6]) Geffcken S. 116.

[7]) Vgl. „Wiedergewonnene" S. 90.

giebt es in Elsaß-Lothringen staatsrechtlich garnicht — zwar beibehalten; dagegen ist den großen und politisch hervorragenden Gemeinden (§ 1 des Gesetzes) die Möglichkeit gegeben, eine freiere Stellung gegenüber den staatlichen Behörden (vor allem Befreiung von der Aufsicht des Kreisdirektors) und das Recht, den Bürgermeister vorzuschlagen, zu erlangen. Die Gemeinden sind öffentlich rechtliche Korporationen mit Selbstverwaltungsrecht und gleichzeitig staatliche Verwaltungsbezirke. In ersterer Beziehung werden sie vom Bürgermeister und dem Gemeinderate vertreten; die staatlichen Geschäfte dagegen können nur von dem Bürgermeister besorgt werden. Der Bürgermeister — von einem oder mehreren Beigeordneten, dessen bezw. deren Vorhandensein obligatorisch ist, in der Geschäftsführung unterstützt und in Behinderungsfällen vertreten (§ 9 G.-O.) — führt die Gemeindeverwaltung selbständig, soweit der Gemeinderat nicht mitzuwirken hat (§ 17), und hat die Vorbereitung wie die Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse. Er wird bei den in § 1 des Gesetzes bezeichneten Gemeinden durch Kaiserliche Verordnung, bei den übrigen durch den Bezirkspräsidenten ernannt. Der Gemeinderat, dessen Befugnisse in der Verfügung über das Gemeindevermögen gemäß einem alljährlich aufzustellenden Haushaltsvoranschlag und in der entsprechenden Kontrolle der Gemeindeverwaltung gipfeln (§§ 53 ff.), tritt nach neuerem Recht zusammen, so oft ihn der Bürgermeister zu berufen für nötig hält. Das aktive und passive Wahlrecht zum Gemeinderat (§ 30) steht im allgemeinen allen „Reichsangehörigen" zu, die das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet und seit mindestens drei Jahren (unter gewissen Bedingungen auch schon seit mindestens einem Jahre) in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben.

Der Kreis ist nur staatlicher Verwaltungsbezirk, nicht auch korporativer Gemeindeverband mit Selbstverwaltungsrecht. Doch dient eine aus direkten Wahlen der Bevölkerung hervorgehende Vertretung des Kreises als begutachtendes Organ.

Als Gemeindeverband auf öffentlich-rechtlicher Grundlage mit Selbstverwaltung und den Rechten einer juristischen Person dient der Bezirk: es ist also umgekehrt als in Preußen, wo diese Funktionen der Kreis erfüllt, während sie, von verschwindenden Ausnahmen abgesehen, den Regierungsbezirken mangeln. An der Spitze des Bezirks auch in der hier zu behandelnden Beziehung steht der Bezirkspräsident, also die für die staatliche Verwaltung eingesetzte Person. Bei Widersprüchen zwischen den beiden Funktionen hat der Bezirkspräsident die staatlichen Interessen zu vertreten, während die Vertretung der gemeindlichen seinem Stellvertreter zufällt. Der Präsident vertritt den Bezirk nach außen, leitet die laufende Verwaltung, führt die Beschlüsse des Bezirkstages aus und hat gewisse Aufsichtsbefugnisse. Der Bezirkstag, dem in der Hauptsache finanzielle Rechte eignen — jährlicher Haushaltsetat — und der außerdem als begutachtendes Organ dient und sich unmittelbar beim Ministerium beschweren kann, beschließt in nicht öffentlichen Sitzungen und darf nur zusammen-

treten, wenn er zufolge Kaiserlicher Verordnung vom Bezirkspräsidenten zusammenberufen wird. Die Mitglieder werden von den männlichen Angehörigen des Bezirks, soweit sie Deutsche, über 25 Jahre alt und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind, in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Die Entscheidung über die Giltigkeit der Wahl steht nach positivem Recht dem Bezirksrat und, sofern die gesetzliche Unfähigkeit des Gewählten in Frage steht, den ordentlichen Gerichten zu, letzteren jedoch nach herrschender Ansicht nur, nachdem ihnen diese Sache von jenem zur präjudiziellen Entscheidung überwiesen ist.[1]) Die Mitglieder des Bezirkstages haben vor Eintritt in die Verhandlungen den aus der französischen Zeit überkommenen Eid[2]) zu leisten: „Ich schwöre Gehorsam der Verfassung und Treue dem Kaiser."

e) Der Staatsrat.

Als lediglich vorberatendes und begutachtendes, nicht auch endgiltig beschließendes Organ,[3]) geschweige denn als Behörde — wie Leoni will[4]) — wirkt der „Staatsrat für Elsaß-Lothringen."[5]) Zwar ist im zweiten Absatz des § 9 des seine Thätigkeit regelnden vierten Grundgesetzes bestimmt, daß dem Staatsrat auch beschließende Funktionen durch die Landesgesetzgebung übertragen werden können; doch ist bis jetzt von dieser Bestimmung nicht Gebrauch gemacht worden. So übt er zur Zeit nur diejenigen Befugnisse aus, die ihm durch den ersten Absatz des beregten Paragraphen überwiesen sind, nämlich die Begutachtung der Entwürfe zu allen[6]) Gesetzen und allgemeinen Ausführungsverordnungen sowie derjenigen — in der Regel wichtigeren — Angelegenheiten, die ihm außerdem vom Statthalter überwiesen werden. Der Staatsrat, dessen Vorsitz wie erwähnt der Statthalter führt, besteht aus den höchsten Verwaltungs- und Gerichtsbeamten des Landes (Staatssekretär, Unterstaatssekretäre, Oberlandesgerichtspräsident, Oberstaatsanwalt) und acht bis zwölf weiteren, vom Kaiser nach freier Wahl zu ernennenden Mitgliedern, so zwar, daß bezüglich drei der letztgenannten der Landesausschuß das Vorschlagsrecht hat.

f) Der Landesausschuß.

Dagegen eignen dem „Landesausschuß von Elsaß-Lothringen"[7]) seit den Gesetzen vom 2. Mai 1877 und 4. Juli 1879 (Ausführungsverordnung vom 1. Oktober 1879) viel weiter gehende Befugnisse.

[1]) Leoni und Mandel S. 89.
[2]) Gesetzgebung des Jahres 1852; vgl. Leoni und Mandel S. 91, Mitscher XXXIII.
[3]) Ebenso G. Meyer S. 434, Zorn S. 546. [S. 480.
[4]) Durch seine Einordnung des Staatsrats in die „Landesbehörden": Nr. V des III. Abschnittes des Verfassungsrechts Ueber den Begriff „Behörde" vgl. Geffcken S. 85, Laband § 39 II, G. Meyer § 106, Zorn § 10 I (S. 287 ff.); am richtigsten m. E. Hübler S. 5 (Behörden im weiteren und im technischen Sinne; jede Behörde entspricht einem Amt, aber nicht jedes Amt bildet eine Behörde).
[5]) Handbuch S. 78.
[6]) Leoni S. 96.
[7]) Handbuch S. 79.

Seine Entstehung ist oben dargelegt.[1]) Es ist hier nur darauf hinzuweisen, daß der ursprünglich durch Erlaß des Kaisers geschaffene Landesausschuß durch das ersterwähnte Gesetz, das sich auf jenen Erlaß, der auch als Anlage zu dem Gesetze abgedruckt ist, ausdrücklich bezieht, eine reichsgesetzliche Grundlage erhielt, also nicht mehr durch einseitigen Akt seines Schöpfers beseitigt werden kann.[2])

Was zunächst die Zusammensetzung betrifft, so hat die Regierung darauf keinen rechtlichen Einfluß; vielmehr gehen, wie bereits erwähnt,[3]) die Mitglieder aus Wahlen der Vertretungen von Gemeindeverbänden und großen Gemeinden hervor. Zu wählen sind 34 „Abgeordnete" von den Bezirkstagen, je einer von den vier Städten Straßburg, Mülhausen, Metz und Kolmar und zusammen 20 von den Landkreisen, u. z. in den Kreisen Mülhausen und Kolmar nach Ausscheiden der gleichnamigen Stadtgemeinden. Die Wahl ist stets geheim und erfolgt auf drei Jahre. Sie wird von den Bezirkstagen und Gemeinderäten unmittelbar, von den Landkreisen vermittels Wahlmänner, deren je einer von einer Gemeinde, bezw. von jedem Tausend der Bevölkerung einer größeren Gemeinde zu wählen ist, vollzogen.

Durch Kaiserliche Verordnung, die Zeit und Ort bestimmt, wird der Landesausschuß berufen, geschlossen, vertagt und gegebenesfalls aufgelöst (§ 19 des Gesetzes von 1879). Den Vorstand wählt, die Geschäftsordnung giebt sich der Ausschuß selbst; die gegenwärtige Geschäftsordnung sieht eine ganz parlamentarische innere Einrichtung vor.

Der Landesausschuß hat nicht das Recht, über die Rechtsgiltigkeit der Mandate seiner Mitglieder zu entscheiden. Durch eine gesetzliche Bestimmung wenigstens, wie es z. B. für den Reichstag durch Artikel 17 der Reichsverfassung oder für die preußischen Kammern durch Artikel 78 der preußischen Verfassungsurkunde vorgesehen ist, ist darüber nichts bestimmt, und von selbst läßt es sich nicht folgern. Außerdem bestimmt § 19 der beregten Ausführungsanweisung vom 1. Oktober 1879 bezüglich der Prüfung der Mandate der von den Landkreisen und Stadtgemeinden gewählten Abgeordneten, daß diese bis auf Weiteres in dem für die Wahlen zu den Bezirkstagen vorgeschriebenen Verfahren zu erfolgen habe; d. h. die Entscheidung erfolgt je nachdem[4]) entweder durch die Bezirksräte oder durch die ordentlichen Gerichte. Betreffs der Mandate der von den Bezirkstagen in den Landesausschuß gewählten Abgeordneten muß analog dasselbe geschlossen werden.[5])

Die Verhandlungen des Landesausschusses sind seit dem 1. März

---

[1]) s. S. 13.

[2]) Leoni (S. 60) meint, der Abdruck des Erlasses als solcher habe diesen „mit der Kraft eines Reichsgesetzes ausgestattet"; richtiger dürfte die Bezugnahme als Ursache dieser Wirkung aufzufassen sein.

[3]) s. S. 13 f.

[4]) s. o. S. 30.

[5]) Vgl. Leoni S. 75 ff., Laband S. 707.

1882 (Gesetz vom 23. Mai 1881[1]) öffentlich. Die Mitglieder erhalten Tagegelder und Reisekostenvergütung. Laut § 18 des Gesetzes von 1879 ist die Ausübung des Mandates durch die Leistung eines Eides bedingt, der demjenigen gleicht, den die Mitglieder der Bezirkstage zu leisten haben.[2])

Die materiellen Befugnisse sind: Mitwirkung bei der Führung des Landeshaushalts und der Gesetzgebung, Erledigung von Petitionen.

Der Landesausschuß erhält den jährlich aufzustellenden[3]) Haushaltsetat für Elsaß-Lothringen vorgelegt zur eventuellen Abgabe der Zustimmungserklärung; die nach Ablauf des Rechnungsjahres feststehenden Etatsüberschreitungen und außerordentlichen Ausgaben bedürfen seiner Genehmigung; und endlich ist die Entlastung seitens des Landesausschusses zu der gesamten Rechnungsführung jedes Jahres mit der Maßgabe erforderlich, daß die etwa von ihm versagte Genehmigung durch die Genehmigung des Reichstages ersetzt werden kann.

Bei derjenigen Gesetzgebung, die sich nicht in den Formen der Reichsgesetzgebung hält, ist der Landesausschuß eines derjenigen Organe, die den Kaiser bei der Ausübung dieser Gesetzgebungsgewalt verfassungsmäßig beschränken. Er hat nicht bloß das Recht der Zustimmung zu den von anderer Seite gemachten Gesetzesvorschlägen, sondern auch das Recht, seinerseits Gesetze vorzuschlagen. Dieses Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, die nach der Absicht des Gesetzgebers allerdings die ordentliche und regelmäßige sein soll,[4]) kann aber jederzeit laut Absatz 1 des § 2 des zweiten Grundgesetzes durch Eingriff der Reichsgesetzgebung illusorisch gemacht werden,[5]) während der Landesausschuß seinerseits gemäß Absatz 2 des angeführten Paragraphen nicht die Aufhebung oder Aenderung derjenigen Gesetze beschließen darf, die in den Formen der Reichsgesetzgebung erlassen sind, also u. a. der vier Grundgesetze: wodurch ihm die sog. Verfassungskompetenz vollständig entzogen ist.[6])

Der Landesausschuß hat endlich das Recht, die an ihn gerichteten Petitionen, d. h. Gesuche um Abhilfe von Beschwerden und Anträge auf Vornahme gewisser Maßregeln,[7]) soweit sie sich auf die Verwaltung von Landesangelegenheiten beziehen,[8]) dem Ministerium zu überweisen (§ 21).

Eine Vergleichung des Landesausschusses mit den kommunalen Vertretungen von Provinzen und den Volksvertretungen von Staaten ergiebt Folgendes.

---

[1]) Leoni S. 77.
[2]) s. o. S. 30.
[3]) Vgl. Stöber S. 664.
[4]) s. o. S. 21 Anm. 1.
[5]) Vgl. Geffcken S. 108.
[6]) Vgl. Leoni S. 61 unten, Haenel S. 834 f.; es ist nach dem Obigen also nicht richtig, wenn Zorn S. 535 sagt, der Landesausschuß sei dem Reichstag als gleichberechtigter Faktor zur Seite getreten.
[7]) Vgl. Arndt, Kommentar zur preuß. Verfass.-Urk., Anm. 1 zu Art. 32.
[8]) Leoni S. 69.

Das Petitionsrecht im Sinne des § 21 steht u. a. auch den Provinziallandtagen der preußischen Provinzen innerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit sowie den Landtagen der österreichischen Kronländer zu. Für die preußischen Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen ist dies durch § 43 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 bestimmt,[1]) und für die österreichischen Landtage, die sowohl gemeindliche Provinzialvertretungen wie partikulare Reichsvolksvertretungen sind, ist es ein selbstverständliches und oft geübtes Recht.[2]) Das Recht, bei Aufstellung des Landeshaushalts und Prüfung der Landesrechnungsführung mitzuwirken, steht analog auch den Provinzialvertretungen der verschiedensten Staaten zu[3]) und kann um so weniger für die Natur des Landesausschusses als eines Staatsparlamentes geltend gemacht werden, als mit ihm ein gleiches Recht des Reichstags konkurrirt.

Die Konkurrenz des Reichstages ist es auch, die das gesetzgeberische Recht des Landesausschusses in seiner staatsrechtlichen Bedeutung stark herabsetzt.[4]) Es kann zwar nicht geleugnet werden, daß jenes Recht auf den ersten Blick geeignet erscheint für die Eigenschaft des Landesausschusses als eines Staatsparlamentes zu sprechen, zumal dieser Vertretung die Zuständigkeit auf allen Gebieten gebührt, die nicht das Reich sich vorbehalten hat. Wenn aber mit der Vertretung eine andere, der Reichstag, dermaßen in Wettbewerb tritt, daß wohl Gesetze, die unter Mitwirkung des Landesausschusses zustande gekommen sind, unter Mitwirkung des Reichstags, nicht aber umgekehrt Gesetze, die mit Hilfe des Reichstags festgesetzt sind, mit Hilfe des Landesausschusses aufgehoben oder geändert werden können, so muß doch wieder die staatsparlamentarische Vollgiltigkeit des Landesausschusses sehr frag'ich erscheinen. Ja es dürfte sogar umgekehrt die Absicht des Gesetzgebers, die Anerkennung dieser Vollgiltigkeit geflissentlich zu vermeiden, zu unterstellen sein. Nimmt man den Umstand hinzu, daß dem Landesausschuß das wichtigste Recht einer Volksvertretung im modernen staatsrechtlichen Sinne, insbesondere der Volksvertretungen der deutschen Gliedstaaten, nämlich das Recht, die Verfassung des Landes mitzubestimmen, ganz abgeht, daß er also, ohne gehört zu werden, beseitigt oder verändert werden kann; erwägt man den ferneren Umstand, daß eine politische Verantwortlichkeit der Landesregierung dieser Vertretung gegenüber nicht besteht; sowie endlich den, daß der Landesausschuß nicht die Giltigkeit der Mandate seiner Mitglieder zu prüfen be-

[1]) Vgl. Hermann Schulze, preuß. Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. 1 S. 529; Schön, das Recht der Kommunalverbände in Preußen (Leipzig 1897), S. 447.

[2]) Ulbrich, das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie, S. 75 und 77 (in Marquardsens Handbuch Bd. IV, 1. Halbband, 1. Abteilung).

[3]) Vgl. in Marquardsens Handbuch bezüglich Preußens: 2. Bd. 2. Hlbbd. S. 86, Sachsens (Kgrch.): 2. Bd. 2. Hlbbd. S. 181, Badens: 3. Bd. 1. Hlbbd. S. 156, der Niederlande: 4. Bd. 1. Hlbbd. 4. Abt. S. 58.

[4]) Der Verfasser der „Wiedergewonnenen" meint freilich S. 81, die obligatorische Mitwirkung bei der Gesetzgebung gehöre nicht zum Wesen einer Kammer.

rechtigt ist: so unterliegt die Gleichstellung mit den bezeichneten parlamentarischen Körperschaften noch größeren Bedenken.

Andererseits darf man wohl auch nicht so weit gehen, den Landesausschuß von Elsaß-Lothringen lediglich für eine Provinzialvertretung zu erklären.[1]) Die Feststellung des endgiltigen Ergebnisses dieser Untersuchungen erfordert jedoch noch vorherige Feststellung des staatsrechtlichen Charakters des elsaß-lothringischen Landes und kann daher hier noch nicht erfolgen.

g) Die vermögensrechtlichen Verhältnisse.

Ebenso wie die Betrachtung der Natur des Landesausschusses, so kann auch diejenige der vermögensrechtlichen Verhältnisse vorläufig noch nicht durch ein beweiskräftiges abschließendes Endergebnis gekrönt werden, sondern muß sich nach Darstellung der Thatsachen mit Aufstellung eines Vergleichs begnügen. — Bei der Vereinigung Elsaß-Lothringens vereinigte man nicht das im Lande befindliche, vormals dem Staate Frankreich gehörige öffentliche Vermögen mit dem des Reiches, führte auch die aus dem Lande gezogenen Einnahmen, nämlich die mancherlei Abgaben der Bewohner, die Einkünfte aus den vormals französischen Staatswaldungen, der staatlichen Tabakmanufaktur in Straßburg u. s. w. nicht zum Reichs-, sondern zu jenem elsaß-lothringischen öffentlichen Vermögen ab und entnahm diesem, nicht dem Reichsvermögen die zur Deckung der Ausgaben der staatlichen Verwaltung erforderlichen Beträge. Später nahm man auf dieses Vermögen hin Anleihen auf — die erste laut Gesetz vom 10. Juni 1872 wegen der den Inhabern verkäuflicher Aemter zu zahlenden Entschädigungen, — die die „Landeskasse" als Schuldnerin nannten, gestattete auch Schatzanweisungen auf die Landeskasse, ließ Elsaß-Lothringen Matrikularbeiträge an das Reich nach Maßgabe seiner Bevölkerungsziffer zahlen, führte seiner Landeskasse die Beträge der gemäß Reichsgesetz vom 15. Juli 1879 den Gliedstaaten zu zahlenden Ueberweisungen zu und behandelte auch in andern vermögensrechtlichen Beziehungen das Reichsland als ein selbständiges Ganzes.

Dabei ist es bis heute geblieben. Politischer Grund war, daß man die Vermögensinteressen des Landes gegenüber denen der Gliedstaaten nicht schädigen wollte. Rechtlich hat sich aber so durch langjährige Uebung und öftere Anerkennung in Gesetzen, die diese Frage nicht grundsätzlich regeln wollten, aber ohne ausdrückliche grundsätzliche Anerkennung in einem Spezialgesetz, der Begriff einer finanziellen Selbständigkeit des Reichslandes ausgebildet, die über die gewöhnliche finanzielle Selbständigeit provinzieller Gemeindeverbände hinausgeht. Der Inbegriff der vermögensrechtlichen Verhältnisse des Landes heißt amtlich „Landeskasse", nicht „Fiskus". Es ist nicht zu leugnen, wenigstens nicht mehr für die Jetztzeit, daß diese Ver-

[1]) So Loening (Verwaltungsrecht S. 77) und Schulze S. 374.

mögensverhältnisse[1]) von denen das Reichs völlig losgelöst sind und daß Elsaß-Lothringen in finanzieller Hinsicht ganz wie ein Gliedstaat dasteht.

Eine Ausnahme davon bilden die Eisenbahnen. Während diese sonst im Deutschen Reiche bei den Gliedstaaten, die Elsaß-Lothringen an Größe oder Bedeutung entsprechen, Gliedstaatseigentum sind, giebt es in Elsaß-Lothringen nur Reichseisenbahnen. Diese sind zur Zeit der Einverleibung nicht französisches Staatseigentum gewesen, sondern haben der französischen Ostbahngesellschaft gehört[2]), von der sie das Deutsche Reich gekauft hat. Die Eisenbahnen sind Reichseigentum geblieben, ihre Einnahmen fließen in die Reichs-, nicht in die elsaß-lothringische Landeskasse. Ihre Verwaltung ist oben[3]) dargelegt.

B. Zusammenfassung und Folgerungen.

1. Allgemeines.

Vor Lösung der nach dem Plane der Abhandlung nunmehr zu erledigenden Aufgabe, nämlich der systematischen Zusammenfassung und Nutzbarmachung der gewonnenen Einzelergebnisse, d. h. vor Erörterung der Fragen, wer Subjekt, wer Objekt der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen, wer Träger der Staatsgewalt und wer Souverän ist, welches die Organe der Staatsgewalt sind, erscheint eine Klarlegung zweckmäßig, auf welche physischen oder juristischen Personen oder Personenmehrheiten, bezw. auf welche Sachen diese Begriffe im Deutschen Reiche anzuwenden sind.

Zunächst vorauszuschicken aber sind allgemein folgende, hier zu Grunde zu legende Begriffsbestimmungen. Subjekt, d. h. Eigentümer der Staatsgewalt ist der Staat selbst;[4]) das Objekt bilden Land und Leute;[5]) souverän ist ein Staat, wenn er unumschränkt nach innen und unabhängig nach außen ist;[6]) Träger der Staatsgewalt ist diejenige Person oder Personenmehrheit, die sie (Objekt) innehat oder besitzt kraft eigenen Rechts;[7]) Organ im engeren Sinne[8]) ist, wer sie entweder als Träger oder in unmittelbarer Ableitung vom Träger ausübt (selbständige Organe) oder drittens: wer diese Organe in der Ausübung verfassungsmäßig (konstitutionell) beschränkt.[9])

---

[1]) Wie großenteils auch die der Schutzgebiete; vgl. Geffken S. 116, Zorn S. 591 ff.

[2]) vgl. Mitscher XXXIV 410 ff., Laband Staatsrecht Bd. II S. 855 ff.

[3]) S. 21.

[4]) Vgl. Laband S. 85 Anm. 1. (§ 10). Staatsgewalt = des Staates Gewalt, wobei „Staates" genetivus subiectivus.

[5]) Laband S. 164 ff.; dg. Gg. Meyer S. 194 f.

[6]) Hue de Grais S. 8 Anm. 1 passend: „Vollgewalt"; die persönliche oder uneigentliche Souveränität des Trägers der Staatsgewalt — vgl. G. Meyer S. 20 — dürfte für die Jetztzeit grundsätzlich abzulehnen sein.

[7]) Vgl. Geffcken S. 17.

[8]) im Gegensatz zu den Behörden und Beamten als Organen im weiteren Sinne.

[9]) Vgl. Rosenkrantz S. 8 f.

Subjekt der Staatsgewalt über das Deutsche Reich oder der Reichsgewalt ist das Reich selbst, d. h. die Gesamtheit der 25 Staatsgewalten, oder (da Subjekt der Staatsgewalt=Staat) derjenigen deutschen Staaten (Gliedstaaten), die sich mit Giltigkeit vom 1. Januar 1871 ab zu einem Bundesstaat[1]) vereinigt haben.

Träger der Reichsgewalt ist die Gesamtheit der Träger der Staatsgewalten der genannten 25 Staaten, gewöhnlich mit staatsrechtlicher Ungenauigkeit die „verbündeten Regierungen" genannt.[2])

Das Deutsche Reich ist suverän; läßt man die persönliche oder uneigentliche Suveränität gelten, so sind die sog. verbündeten Regierungen suverän.[3])

Organe der Reichsgewalt (im engeren Sinne) sind Kaiser, Bundesrat und Reichstag, u. z. die ersten beiden selbständige, während der Reichstag nur ein beschränkendes Organ ist.

Objekt der Reichsgewalt sind einmal: die Landgebiete der genannten 25 Gliedstaaten, das Reichsland Elsaß=Lothringen und die Schutzgebiete; sodann: die Bewohner der bezeichneten Gebiete.

Bezüglich der staatsrechtlichen Stellung der Gliedstaaten des Reiches wird der nachfolgenden Betrachtung die Auffassung zu Grunde gelegt, daß sie Staaten, aber nicht suverän sind.[4])

2. Organe der Staatsgewalt.

a) Gesetzgebende Gewalt.

Aus den Ausführungen der Abschnite II A 1 a b c und des Abschnittes II A 2f über den Kaiser, den Bundesrat, den Reichstag und den Landesausschuß geht hervor, daß die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt unter diese vier Organe folgendermaßen geteilt ist.

I. A. Bei Gesetzen für das Reichsland, die in der Form der allgemein giltigen Reichsgesetze ergehen, haben bei Feststellung des Inhalts Bundesrat und Reichstag zu wirken, während die Sanktion dem Bundesrat, dem Kaiser aber lediglich die Ausfertigung und Verkündigung zustehen.

B. Bei Gesetzen, die in der für Elsaß=Lothringen noch besonders giltigen Form erlassen werden, haben bei Feststellung des Inhalts Kaiser, Bundesrat und Landesausschuß zu wirken, wogegen dem Kaiser allein die Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung gebühren.

C. Bei den Rechtsverordnungen mit resolutiv bedingter Gesetzeskraft[5]) teilen sich Kaiser und Bundesrat in das Recht der bedingten, Kaiser, Bundesrat und Reichstag in dasjenige der endgiltigen Inhaltsfeststellung, während wie bei den Gesetzen zu II B der Kaiser allein die Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung hat.

[1]) Vgl. Geffcken S. 8 ff sowie S. 50 dieser Abh.
[2]) Vgl. Geffcken SS. 18, 43 sowie Anm. 6.
[3]) Laband S. 88 [3] „Träger der Reichssuveränität"; vgl. auch die dort angeführte Erklärung des Fürsten Bismarck.
[4]) Vgl. u. a. Laband S. 53 ff, 65 ff, 71 ff.
[5]) s. o. S. 18 f.

II. Der Landesausschuß kann nicht mitwirken bei Aufhebung der zu I A und C angeführten gesetzlichen Bestimmungen.

III. Das Recht, bei der Verfassungsänderung mitzuwirken, fehlt dem Landesausschuß ganz, bezüglich des Kaisers ist es beschränkt auf die Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze. Demnach können dem Kaiser und dem Landesausschuß auch gegen ihren Willen ihre Rechte bei Feststellung des Gesetzesinhalts, dem Kaiser auch das der Sanktion in den Fällen I B und C, nicht aber das der Ausfertigung und Verkündigung im Falle I A durch übereinstimmenden Beschluß des Bundesrats und des Reichstags genommen werden.

Es ist hier einzuflechten, daß alle gesetzlichen Bestimmungen, die für das Reichsland besonders gelten, im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen zu erlassen sind, das früher vom Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen herausgegeben wurde, seit dem vierten Grundgesetz jedoch — das in § 22 eine unterschiedslose reichsgesetzliche Anerkennung dieses Blattes bezüglich aller gesetzlichen Veröffentlichungen enthält — vom Ministerium in Straßburg herausgegeben wird.

b) Vollziehende Gewalt.

Die Ausübung der Justizhoheit[1]) steht dem Kaiser mit der Maßgabe zu, daß die richterliche Gewalt bezüglich der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Richter, die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die gewöhnlichen, zu Kollegien vereinigten Verwaltungsbeamten und die richterlichen Befugnisse beim recours comme d'abus durch den Bundesrat ausgeübt werden.

Die Ausübung der noch verbleibenden Staatsgewalt, nämlich der eigentlichen Regierungshoheit[2]) hat der Kaiser, der dabei in gewissen Beziehungen durch den Bundesrat und den Landesausschuß — durch letzteren jedoch möglichesfalls nicht endgiltig, in welchem Falle dann der Reichstag eintritt — beschränkt wird. Der Kaiser kann seine landesherrlichen Befugnisse dem Statthalter, der in der Hauptsache sein (Reichs-) Minister für Elsaß-Lothringen ist, übertragen und läßt das Land durch diesen Minister, dem ein Reichsamt für Elsaß-Lothringen als „Ministerium" beigegeben ist, sowie durch Mittel- und Unterbehörden verwalten.

c) Zusammenfassung.

Sonach ist die selbständige Ausübung der Staatsgewalt geteilt zwischen Kaiser und Bundesrat, so zwar, daß jenem die Justiz- und Regierungsgewalt ganz, die gesetzgebende Gewalt nur in gewisser Hinsicht, und auch in dieser nur zum Teil zugefallen sind, diesem dagegen die gesetzgebende Gewalt in einer Beziehung vollkommen verblieben ist, während in der andern Beziehung die um die Verfassungskompetenz verkürzte Ausübung dem Kaiser überlassen ist.

---

[1]) s. S. 19.
[2]) s. S. 19 f und 32.

Sowohl Kaiser wie Bundesrat werden bei der Ausübung ihrer Gewalten entweder durch den Reichstag oder durch den Landesausschuß, der Kaiser wird außerdem noch durch den Bundesrat, soweit dieser nicht selbständig die Staatsgestalt ausübt, konstitutionell beschränkt.

3. Subjekt der Staatsgewalt.

Die Bestimmungen des Versailler Präliminarfriedens, die von der Abtretung handeln und die oben[1]) ihrem Wortlaute nach mitgeteilt sind, lassen darüber keinen Zweifel, daß die nachmals als Reichsland Elaß-Lothringen bezeichneten Gebiete an das deutsche Reich zu vollem Souveränitäts- und Eigentumsrecht (Gebietshoheit) abgetreten sind. Subjekt oder Eigentümer der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen ist also das Deutsche Reich geworden.[2]) Dieses war aber zu der Zeit und ist noch Subjekt der Staatsgewalt über sich selbst, der Reichsgewalt.[3]) Mithin waren zu dieser Zeit Reichsgewalt und die Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen identisch.[4])

Es ist jetzt zu untersuchen, ob dies noch so ist, oder ob etwa eine Teilung dieser Staatsgewalt ihrer Substanz nach stattgefunden hat mit der Wirkung, daß eine besondere Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen entstanden ist. Denn wäre dies der Fall, so würde ein besonderer Staat Elsaß-Lothringen entstanden sein; und andererseits kann ein Staat Elsaß-Lothringen nur durch Bildung einer solchen von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt entstanden sein, da zum Wesen eines Staates eine in ihm selbst ruhende Staatsgewalt gehört.

Für den beregten staatsrechtlichen Akt können nun entweder die Zeit von der Abtretung der Staatsgewalt an das Deutsche Reich bis zum Inkrafttreten des ersten Grundgesetzes oder für die nachfolgende Zeit nur die vier Grundgesetze in Betracht kommen, da diese die einzigen verfassungsetzenden oder -ändernden für das Reichsland sind, wie wir im Laufe der Abhandlung gesehen haben.

In der erstbezeichneten Zeit, die mit dem 2. März 1871 beginnt und mit dem 28. Juni 1871 endet,[5]), hat das Deutsche Reich als solches sich bezüglich seiner Rechte über Elsaß-Lothringen überhaupt nicht geäußert, geschweige denn sich seiner Rechte entäußert. Es hätte dies durch den Träger der Reichsgewalt, die verbündeten Regierungen, geschehen müssen. Diese sind jedoch garnicht verfassungsetzend aufgetreten, haben vielmehr eines ihrer Hauptorgane, den Kaiser, der die thatsächliche Ausübung — aus

---

[1]) s. o. S. 12.
[2]) Vgl. Entsch. des RG. in Straff. Bd. X. S. 313.
[3]) s. o. S. 36.
[4]) Ebenso fast alle Schriftsteller, die sich hierüber aussprechen; vg. Rosenberg, der S. 34 f. auseinanderzusetzen versucht, daß Elsaß-Lothringen durch den Präliminarfrieden ein souveräner absoluter Staat geworden sei.
[5]) s. o. S. 11 f.

der Zeit der Militärdiktatur — schon hatte, stillschweigend die Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen weiter ausüben, nicht aber der Substanz nach sich aneignen lassen. Von einer anderweitigen Aneignung vollends, etwa einer des Reichslandes selbst, kann keine Rede sein. Es ist dies auch in der staatsrechtlichen Litteratur kaum behauptet worden.[1])

So kommen dann die Zeit nach dem 28. Juni 1871 und für diese die vier Grundgesetze in Frage. Auch durch keines dieser Gesetze ist die Bildung einer von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen erfolgt. Die Gesamtheit der 25 deutschen Gliedstaaten, das Reich, ist Subjekt der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen geblieben, ihr Träger hat keinen dem widersprechenden Willen kund gethan. Die vier Gesetze befassen sich, was die Verfassung angeht — die Verwaltung fällt außer Betracht — mit allen andern staatsrechtlichen Begriffen, nur nicht mit den Begriffen Subjekt und Träger der Staatsgewalt, Souveränität: wie aus der geschichtlichen und systematischen Darstellung zur Genüge hervorgehen dürfte.

Mithin muß die Frage, ob nach der Einverleibung Elsaß-Lothringens das Reich (ohne Elsaß-Lothringen) Subjekt der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen geblieben ist oder eine andere Staatsgewalt über das Land — sei es eine im Lande selbst, sei es eine weder im Lande noch im Reiche als den Subjekten ruhende Staatsgewalt — sich gebildet hat, im Sinne der ersten Alternative beantwortet werden. Das Reich ist noch heute Subjekt der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen, diese und die Reichsgewalt sind noch heute identisch.[2])

Da ein Staat Elsaß-Lothringen nur durch Bildung einer von der Reichsgewalt verschiedenen Staatsgewalt entstanden sein kann, so erledigt sich danach die Frage nach der Entstehung, folglich auch die nach dem Vorhandensein eines solchen Staates im Sinne der Verneinung.[3])

[1]) Nur Rosenberg ist m. E. anderer Meinung; er behauptet, Elsaß-Lothringen sei in dieser Zeit ein Staat gewesen wie Schleswig-Holstein in der Zeit vom Prager bis zum Wiener Frieden.

[2]) So auch Laband S. 683 f., 702; Zorn 561; G. Meyer 430; Stengel 815; Loening 188; E. Mayer 263 f., 279; Stöber 649 ff.; Haenel 835 („konsolidirte Staatsgewalt des Einheitsstaates"); die Motive zum 1. Grundgesetz („Die Landeshoheit über Elsaß-Lothringen ruht im Reiche"; Annalen 1871 S. 848). Dagegen: Becher S. 43 f.; Leoni.

[3]) Auch Schulze und Stöber kommen auf demselben Wege zu diesem Ergebnis; ersterer sagt am Schlusse des § 375 S. 366: „Wegen Mangels einer selbständigen, im eigenen Organismus begründeten Staats-gewalt kann Elsaß-Lothringen nicht als Staat angesehen . . . werden"; Stöber erklärt S. 649 (ähnlich S. 653 f.), das unterscheidende Merkmal zwischen Reichsland und Gliedstaat ergebe sich aus der Verschiedenheit des Subjektes der Staatsgewalt in beiden staatsrechtlichen Erscheinungsformen.

Daß Elsaß-Lothringen Staat sei, wird ferner geleugnet von: Geffcken S. 13, 111; Laband 680, 702; Loening 178 ff., 187 ff.; G. Meyer 430; Stengel 815 u. a. m.; vgl. auch Entsch. des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. XVII S. 335 f.; Hue de Grais S. 25.

Betreffs der gegenteiligen Ansicht vgl. oben S. 9 f.

4. Träger der Staatsgewalt

über Elsaß-Lothringen ist mit der Einverleibung dieselbe Personenmehrheit geworden, die zu dieser Zeit Träger der Reichsgewalt war: die Gesamtheit der „verbündeten Regierungen." Ein Wechsel ist weder bezüglich der Reichsgewalt noch jener Staatsgewalt eingetreten. Daß insbesondere in letzterer Beziehung nicht etwa der Kaiser Nachfolger der verbündeten Regierungen in der Trägerschaft geworden, ist bei Entwickelung der staatsrechtlichen Stellung des Kaisers dargelegt worden.[1])

5. Suverän

über Elsaß-Lothringen ist ebenso wie über das sonstige Reichsgebiet: das Deutsche Reich; bei Annahme persönlicher Suveränität: die Gesamtheit der verbündeten Regierungen.

6. Objekte der Staatsgewalt,

also der Reichsstaatsgewalt, sind das von Frankreich abgetretene, oben[2]) näher bezeichnete Gebiet und die darauf wohnenden oder nur sich aufhaltenden oder endlich lediglich wegen eines im Lande begründeten Rechtsverhältnisses der dortigen Staatsgewalt unterworfenen Personen (Unterthanen), u. z. Inländer und Ausländer. Was insbesondere das Gebiet des Reichslandes betrifft, so ist es das einzige Stück Reichsgebiet, das der Reichsgewalt unmittelbar unterworfen ist, da zwischen den übrigen Teilen des Reichsgebietes und dem Reiche als dem obersten Subjekt der Staatsgewalt die Gliedstaaten als nachgeordnete Subjekte der Staatsgewalt stehen. Der Name „unmittelbares Reichsland" drückt jenes Verhältnis also passend aus.

Was die persönlichen Objekte der Staatsgewalt angeht, so ist es eine vielumstrittene Frage, ob es für die Angehörigen des Reichslandes Elsaß-Lothringen, die Elsaß-Lothringer, eine Staatsangehörigkeit gleich oder ähnlich der Gliedstaatsangehörigkeit giebt.

Nach abstraktem, logischem Recht muß diese Frage von unserm Standpunkt aus verneint werden: denn wenn es keinen elsaß-lothringischen Staat giebt, so kann es auch keine elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit geben,[3]) so wie bei dem Mangel eines Deutschen Reiches auch die deutsche Reichsangehörigkeit fehlen würde. Andererseits muß ebenso theoretisch eine unmittelbare Reichsangehörigkeit der Elsaß-Lothringer angenommen werden: denn ihr Gebiet ist dem Deutschen Reiche nicht bloß abgetreten, sondern auch einverleibt worden (es wird nicht wie die Schutzgebiete lediglich beherrscht), und damit sind die zu dieser Zeit im Lande wohnhaft gewesenen Menschen unmittelbare Staatsangehörige des Deutschen Reiches geworden, soweit sie nicht von der Option, dem Recht, die fran-

[1]) S. 15 f.
[2]) S. 12.
[3]) So auch Schulze S. 379, Geffcken 113, Laband 689.

zösische Staatsangehörigkeit durch Auswanderung nach Frankreich zurück zu begehren, Gebrauch machten.[1]) Die später geborenen Elsaß-Lothringer haben die deutsche Reichsstaatsangehörigkeit durch Abstammung, und die Ehefrauen von Elsaß-Lothringern haben sie durch Verehelichung mit diesen erworben.[2])

Nach positivem Recht ist die Frage nicht so leicht zu entscheiden. Maßgebend ist das Gesetz vom 8. Januar 1873, das das Reichsgesetz über den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit[3]) vom 1. Juni 1870 in Elsaß-Lothringen in Kraft treten ließ. Das zweitgenannte Gesetz bedingt aber in § 1 die Reichsangehörigkeit durch das Vorhandensein der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate. Da nun Elsaß-Lothringen kein Staat, also auch kein Bundesstaat ist, so scheint die Reichsangehörigkeit für die Elsaß-Lothringer durch dieselben gesetzlichen Bestimmungen ausgeschlossen worden zu sein, die sie ausdrücklich verleihen wollten,[4]) während es andererseits nach den obigen Ausführungen unzweifelhaft ist, daß wenigstens den zur Zeit der Einverleibung lebenden Elsaß-Lothringern die Reichsangehörigkeit schon vor Inkrafttreten des Gesetzes von 1873 zustand. Zudem spricht der Artikel 6 der Zusatzkonvention zum Frankfurter Frieden ausdrücklich von „Angehörigen der abgetretenen Gebietsteile, die deutsche Unterthanen geworden sind."[5])

Was nun? Lex posterior (das Einführungsgesetz von 1873 und das Reichsgesetz von 1870) derogat priori (die gesetzlichen Bestimmungen betr. Abtretung und Einverleibung)? Offenbar liegt eine Anomalie vor.[6]) Unstreitig ist wohl, daß sowohl der Gesetzgeber der erwähnten Gesetze von 1870 und 1873 wie auch die Vertragsparteien von 1871 eine deutsche Reichsangehörigkeit der Elsaß-Lothringer anerkennen wollten. Daß jener Gesetzgeber eine besondere Staatsangehörigkeit für Elsaß-Lothringen zu begründen beabsichtigte, kann deswegen nicht richtig sein, weil er ja einen Staat Elsaß-Lothringen niemals, jedesfalls nicht beim Erlaß des Gesetzes von 1873 anerkannt hatte. Dagegen dürfte Labands Meinung[7]) das Richtige treffen, wonach die Einführung des Reichsgesetzes von 1870 *materiell* nur die Folge habe, daß dieselben Thatsachen, die in den Bundesstaaten den Erwerb oder Verlust der Staatsangehörigkeit und in untrennbarem Zusammenhange damit den der Reichsangehörigkeit begründen, in Elsaß-Lothringen unmittelbar den Erwerb oder Verlust der Reichsangehörigkeit bewirken, und daß *formell* die Behörden dasselbe Verfahren beobachten wie im übrigen Reichsgebiet die Behörden der Einzelstaaten. Letzteres ist auch thatsächlich

---

[1]) So auch Schulze S. 369, Laband 692.

[2]) Vgl. Laband a. a. O.

[3]) Eigentlich „Bundesgesetz", „Bundesangehörigkeit" und „Erwerbung".

[4]) Aehnlich Seydel S. 29 Zeile 11—14 von unten; was für ihn casus irrealis — „wenn man ihrem Lande die Eigenschaft eines Staates abspricht" — ist für uns realis.

[5]) Vgl. Laband S. 691.

[6]) Ebenso Zorn S. 559.

[7]) S. 689.

der Fall: es wird amtlich von einer „elsaß-lothringischen Landesangehörigkeit" (m. E. Provinzialangehörigkeit) gesprochen, und es findet eine „Aufnahme in den Landesverband" gemäß § 2 Nr. 4 und §§ 6 f. des Reichsgesetzes von 1870 statt.[1]) Daraus aber einen Schluß auf die Staatseigenschaft des Reichslandes zu ziehen, erscheint um so weniger begründet, als das Wort „Staatsangehörigkeit" amtlich nicht angewendet wird.

Die Elsaß-Lothringer sind „abstrakte Deutsche", „Bloßdeutsche", ebenso wie diejenigen deutschen Reichsangehörigen, die, vordem Ausländer, in den Schutzgebieten naturalisirt sind, oder diejenigen, die dort auf natürlichem Wege (Abstammung, Verheiratung) die Reichsangehörigkeit erworben haben.[2]) Für die Schutzgebiete ist der Erwerb der unmittelbaren Reichsangehörigkeit durch § 6 des Reichsgesetzes, betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Gebiete, vom 15. März 1888 (RGBl. S. 71 ff.) ausdrücklich gestattet worden. Es würde sich empfohlen haben, Aehnliches für Elsaß-Lothringen zu bestimmen; die Einführung des Gesetzes von 1870 in der Form, wie sie geschehen, ist sehr anfechtbar.[3])

Streng zu unterscheiden sind von den Staatsangehörigen[4]) die Staatsbürger, d. h. diejenigen Staatsangehörigen, die im Besitze der politischen Rechte, d. h. fähig sind, am öffentlichen Leben ihres Staates dadurch teilzunehmen, daß sie in ihrer Gesamtheit den Träger der Staatsgewalt bz. dessen Organe in der Ausübung der Staatsgewalt beschränken. Daß es ein besonderes elsaß-lothringisches Staatsbürgertum nicht giebt — was für uns schon daraus folgen muß, daß es keine elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit giebt — ist positiv-rechtlich dadurch anerkannt, daß eine der wichtigsten Befugnisse des Bürgerrechts, das Wahlrecht zu den Vertretungen der Kreis- und Bezirksverbände sowie der Gemeinden (mithin auch mittelbar zum Landesausschusse) jedem deutschen Reichsangehörigen zusteht. Sehr richtig bemerkt hierzu Laband:[5]) „Es ist demnach für das Reichsland formell zwar das Reichsgesetz vom 1. Juni 1870 eingeführt, materiell aber gerade das entgegengesetzte, in Nordamerika geltende Prinzip verwirklicht worden, wonach das Bundesbürgerrecht das primäre Recht und das Staatsbürgerrecht im Einzelstaat die Folge und Wirkung desselben ist, d. h. der Bundesbürger ist befugt, in demjenigen Staate, in welchen er wohnt, das Wahlrecht und die sonst etwa bestehenden staatsbürgerlichen Rechte auszuüben."

Das Reichsbürgerrecht haben die Elsaß-Lothringer durch den Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung, nicht schon durch das erste Grundgesetz (vom 9. Juni 1871) erhalten. Zwar erklärte Fürst

---

[1]) Vgl. Cahn, das Reichsgesetz über den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit, S. 12.

[2]) Vgl. Cahn S. 12, 13, 102 ff. (Erwerb durch Anstellung als Beamter), 123 u. 201 ff.

[3]) Was sich auch von dem Gesetze selbst in manchen Beziehungen behaupten läßt: vgl. Geffcken S. 30 über das sujet mixte.

[4]) Vgl. Geffcken S. 63 f. und Anm. 8; den dort gerügten Fehler macht z. B. [Schulze S. 370 Z. 19—25.

[5]) S. 690.

Bismarck bei Beratung dieses Gesetzes im Reichstage:[1] „Die rechtliche Notwendigkeit beschränkt sich im Augenblick darauf, den Bewohnern dieser Länder das staatsrechtliche Bürgertum in Deutschland zu sichern", und weiter: „Was wir den Elsässern jetzt also zu geben haben, das deutsche Bürgerrecht, die Möglichkeit des freien Verkehrs innerhalb Deutschlands in Handels- und sozialer Beziehung, nachdem ihnen der freie Verkehr mit Frankreich abgeschnitten und verschlossen sein wird . . ." Seiner Auffassung tritt auch Stöber bei.[2] Aber es scheint der Auffassung beider doch die Verwechselung zwischen Reichsangehörigkeit und Reichsbürgertum zu Grunde zu liegen. Denn auf welches Gesetz sollte sich vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung das Bürgertum gestützt haben? Vor der Einführung der ganzen Reichsverfassung war — abgesehen von für unsere Frage nicht in Betracht kommenden Bestimmungen[3] — nur der Artikel 3 der Reichsverfassung für Elsaß-Lothringen zufolge § 2 Absatz 3 des ersten Grundgesetzes in Kraft getreten. Dieser Artikel aber gewährte den Elsaß-Lothringern nur die Grundlage des deutschen Staatsbürgertums, die Staatsangehörigkeit.

Jedenfalls sind die Elsaß-Lothringer zur Zeit — die übrigen Bedingungen vorausgesetzt — Reichsbürger, nicht bloße Reichsunterthanen, ihr Land ist nicht Unterthanenland, wie Zorn meint, oder Reichsdomäne, wie Loening.[4]

C. Endergebnis.

1. Negative Feststellung.

Es ist oben[5] darin, daß das Deutsche Reich Subjekt der Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen ist, also schlechthin den Staat in Elsaß-Lothringen bildet,[6] ein zwingender Grund dafür gefunden, daß Elsaß-Lothringen kein Staat ist. Es erübrigt danach, diejenigen Gegner zu widerlegen — soweit nicht überhaupt bereits durch vorangegangene Sonderdarlegungen die Grundlagen ihrer Lehre erschüttert sind —, die mit einer Summe von Wahrscheinlichkeitsgründen ihre gegenteilige Ansicht beweisen wollen. Seydels Theorie aber fällt *jedesfalls* mit dem sie stützenden falschen Fundamentalsatz, daß das Deutsche Reich lediglich eine Verbindung von Staaten, nicht auch selbst ein Staat sei:[7] *wenn* man die Annahme, daß ein Staatenbund auch Subjekt der Staatsgewalt über ein nicht zum Bunde gehöriges Land sein könne, nicht gelten läßt.

Ist Elsaß-Lothringen überhaupt kein Staat, so ist es auch kein

---

[1] Vgl. Hirths Annalen 1871 S. 929.
[2] S. 649.
[3] Vgl. Zorn S. 526 ff.
[4] Zorn S. 561, Loening S. 185; der oben vertretenen Ansicht ist Schulze 375 f.; auch Stöber lehnt S. 649 den Begriff „Reichsdomäne" ab.
[5] s. S. 39.
[6] Haenel S. 835.
[7] s. o. S. 9; vgl. Laband S. 682 Anm. 1.

Gliedstaat des Deutschen Reichs,[1]) kein Unterstaat oder Vasallenstaat. Gegen die letzte Behauptung, das Reichsland sei Vasallenstaat des Reichs, der mit diesem seinem Oberstaat dasselbe Herrschaftssubjekt, die Gesamtheit der 25 verbündeten Regierungen, gemein habe,[2]) spricht noch insbesondere die lehnsrechtliche Lehre, daß durch eine Konsolidation, zumal durch eine consolidatio perpetua, das Lehnsverhältnis aufgehoben wird; wenn ein solches überhaupt hat entstehen können: da ja zum Begriff des Lehens Verschiedenheit des Lehnsherrn und des Lehnsmannes gehört und die Subjekte der Staatsgewalt über das Reich und Elsaß-Lothringen von vornherein identisch waren.

2. Positive Feststellung.

a) Allgemeine Stellung und Rechte gegenüber dem Reiche.

Ist das Reichsland selbst kein Staat, so kann es nur Teil eines Staates sein. Und das ist es in der That: es ist Teil, Provinz des Deutschen Reiches. Dieses aber steht dem Reichslande ganz anders, als seinen übrigen Teilen, den Gliedstaaten, nämlich genau so wie den Staaten außerhalb des Deutschen Reiches gegenüber: als ein einheitlicher, ein Einheitsstaat.[3]) Dessen innere Organisation geht die fremden Staaten garnichts, die Bewohner des Reichslandes nur insoweit etwas an, als die allgemeinen Reichsorgane zugleich Reichsorgane für Elsaß-Lothringen sind, die Reichsgesetze zugleich für Elsaß-Lothringen als Reichsteil gelten u. a. m. Bei Aenderung der Reichsorganisation aber hat Elsaß-Lothringen ebenso wenig mitzusprechen wie ein fremder Staat oder wie bei Aenderung der Organisation eines fremden Einheitsstaates ein Teil dieses Staates.

Folgerichtig giebt es auch keine Bevollmächtigte Elsaß-Lothringens beim Bundesrat. Die Kommissare des Statthalters[4]) haben nur mitzuraten, nicht auch mitzustimmen; sie haben ferner mit dieser Maßgabe lediglich Vorlagen aus dem Bereiche der Sondergesetzgebung für Elsaß-Lothringen sowie die Interessen dieser Reichsprovinz bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung zu vertreten.[5])

b) Charakteristik der staatlichen Verwaltung.

Die ganze Verwaltung Elsaß-Lothringens, soweit sie „Staatsverwaltung" ist, stellt sich nach den Darlegungen im Teil II A 1 und

---

[1]) Wie Seydel behauptet und oben bereits widerlegt ist.

[2]) Rosenberg S. 41 f.

[3]) Ebenso Laband S. 680 und vor allem Haenel (S. 835), der die gegenüber dem Reichslande wirkende Reichsgewalt treffend als konsolidierte Staatsgewalt des Einheitsstaats bezeichnet. — Nach dem Obigen ist also Thatsache, was der Verfasser des „Kronlandes" nur für einen frommen Wunsch hält (S. 16), daß nämlich das Reichsland so zu behandeln ist, als ob das Deutsche Reich mit der Einschränkung auf das eroberte Gebiet schon Einheitsstaat wäre.

[4]) s. o. S. 24.

[5]) § 7 des vierten Grundgesetzes.

2 a—c und e als unmittelbare, aber Sonderreichsverwaltung dar. Die allgemeinen Reichsorgane im engeren Sinne, nämlich Kaiser, Bundesrat und Reichstag, und zum Teil auch die allgemeinen Reichsorgane im weiteren Sinne, wie der Rechnungshof des Deutschen Reichs,[1]) wirken, im Gegensatz zu ihrer Stellung den Gliedstaaten gegenüber, in denjenigen Angelegenheiten, die sonst den Gliedstaaten überlassen sind, ebenso unmittelbar besonders für Elsaß-Lothringen wie unmittelbar oder mittelbar allgemein für das Reich. Die nur für Elsaß-Lothringen bestehenden Organe sind ebenfalls Reichsorgane, aber Sonderreichsorgane; der Statthalter ist Reichsminister, das Ministerium ist Reichsamt in und für Elsaß-Lothringen. (Letzteres zeigt den Charakter der Sonderreichsverwaltung im Gegensatz zur allgemeinen Reichsverwaltung insofern am deutlichsten, als sonst die Zuständigkeit der Reichsämter nach sachlichen, nicht nach örtlichen Gesichtspunkten sich regelt.) Alle übrigen Behörden Elsaß-Lothringens sind Sonderreichsbehörden, die Beamten Sonderreichsbeamte in und für Elsaß-Lothringen, der Staatsrat ist Reichsstaatsrat der Sonderreichsregierung für das Reichsland, die Gesetze sind (es sei erlaubt hierbei auf das Gebiet der Verfassung hinüberzugreifen) Sonderreichsgesetze, das Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen ist Sonderreichsgesetzblatt u. a. m.

c) Charakteristik der Selbstverwaltung.

Landesausschuß. Vermögensverhältnisse.

Was die andere Art der Verwaltung, nämlich die Selbstverwaltung betrifft, so ist sie in erheblichem Maße zugelassen. Das Reich hat nicht nur den Umfang der Selbstverwaltung beibehalten, der bereits unter französischer Herrschaft bestand, sondern es hat ihn wesentlich ausgedehnt, wie in Teil II A 2 d ausführlich dargelegt ist. Dies ist geschehen durch Erweiterung der Befugnisse der Selbstverwaltungskörper — man denke vor allem an die neue Gemeindeordnung.

Weit mehr aber ist es geschehen durch Schaffung des Landesausschusses.[2]) Dieser ist insofern eine rein kommunale Provinzialvertretung, als er — unter Aufsicht und Beschränkung durch die staatlichen Organe — über das Landes- d. h. Provinzialvermögen befindet. Dem entspricht — doch soll dies nicht als Beweis für die staatsrechtliche Natur des Landesausschusses betrachtet werden —, daß die Mitglieder dieser Vertretung aus Wahlen von kommunalen Selbstverwaltungskörpern, nämlich Gemeinden und Gemeindeverbänden hervorgehen. Das Petitionsrecht ist dieser Auffassung nicht entgegen, wie oben[3]) dargelegt. Der Landesausschuß tritt als Provinzialvertretung[4]) den Gemeinde- und Bezirksvertretungen ergänzend zur Seite.

[1]) s. o. S. 21.
[2]) s. o. S. 30 ff.
[3]) S. 30 f.
[4]) Vgl. G. Meyer S. 438, der jedoch in dieser Stellung die einzige staatsrechtliche Stellung des Landesausschusses sieht.

Aber man ist bei Ausstattung des Landesausschusses mit staatsrechtlichen Befugnissen über das gewöhnliche Maß hinausgegangen. Der Landesausschuß, ursprünglich nur begutachtendes Organ der Reichsregierung für Elsaß-Lothringen ähnlich wie jetzt der Staatsrat, hat ein fakultatives Zustimmungsrecht in der Gesetzgebung und ein ebenso beschränktes Kontrollrecht über die gesamte Landesverwaltung, auch die staatliche, erhalten, Rechte, die andern Provinzialvertretungen (z. B. denen der preußischen Provinzen) — ausgenommen allerdings die mit noch größeren Rechten ausgestatteten Landtage der österreichischen Kronländer — gewöhnlich nicht eigen und so bedeutend sind, daß der elsaß-lothringische Landesausschuß dadurch fakultatives Reichsteilparlament und damit Reichsstaatsorgan geworden ist. Laband's Bezeichnung des Landesausschusses als „stellvertretenden Spezialreichstag“ [1]) ist insofern nicht ganz vollkommen, als sie die Eigentümlichkeiten nicht genügend kennzeichnet, daß einerseits nur die — jederzeit wieder ohne seine Zustimmung aufzuhebende — Möglichkeit parlamentarischer Thätigkeit [2]) besteht und andererseits auch diese Möglichkeit sowohl sachlich wie örtlich nicht das ganze Recht des Reichstages begreift. Die Bezeichnung „fakultatives Reichsteilparlament“ dagegen dürfte in der That, was sie soll, ausdrücken, daß nämlich der Landesausschuß nur für einen Reichsteil [3]) und auch in dieser Beziehung nur für einen Teil der reichsparlamentarischen Thätigkeit, [4]) vor allem nicht für die Verfassungskompetenz seines örtlichen Geltungsgebiets, wirken kann.

Von diesen Erwägungen ausgehend wird man die vielumstrittene Frage unschwer beantworten können, ob und inwieweit der Landesausschuß und seine Mitglieder die parlamentarischen Schutzrechte und andere Rechte genießen. Es kommen hierfür, da Sondervorschriften für Elsaß-Lothringen fehlen, nur allgemeine reichsgesetzliche Vorschriften in Betracht.

Als „gesetzgebende Versammlung des Reichs,“ wenn auch fakultativ und beschränkt wirkende, genießt der Landesausschuß den Schutz des § 105 Strafgesetzbuchs (gegen Sprengung der Versammlung und Nötigung zu Beschlüssen). Demgemäß sind auch seine Mitglieder durch die §§ 105, 106 und 339 Abs. 3 (gegen Anwendung von Gewalt oder Bedrohung) geschützt.

Ob die Mitglieder die sogenannte parlamentarische Immunität genießen und ob wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen des Landesausschusses von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben, diese Frage zu bejahen, kann ich mich nicht entschließen. [5]) Es kommen m. E. nicht bloß die §§ 11 und 12 des Strafgesetzbuches

---

[1]) S. 705.

[2]) In modern-staatsrechtlichem Sinne: vgl. o. S. 33 ff.

[3]) Daher: Reichsteil-Parlament.

[4]) Daher: Reichs-Teilparlament.

[5]) Für die beregten Rechte: Laband S. 707 f., Leoni 71 f., Stöber 674, Rosenberg 67, Zorn 549 f; dagegen: G. Meyer S. 441, Schulze 383 (gegen alle Rechte), Kayser im Artikel „Reichsland“ von Holtzendorffs Rechtslexikon.

sowie das elsaß-lothringische Einführungsgesetz vom 30. August 1871 — woselbst es im 2. Absatz des 2. Artikels heißt:

> Die Bestimmungen dieses Gesetzbuches, in welchen von Bundesstaaten oder deren Beziehungen die Rede ist, finden auch auf Elsaß-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen Anwendung —

sondern auch die Artikel 30 und 32 der Reichsverfassung in Betracht.

Was die drei erstgenannten gesetzlichen Bestimmungen betrifft, so ist eine Gleichstellung mit den Landtagen oder Kammern der zum Reiche gehörigen Staaten oben[1]) bereits für sehr bedenklich erachtet worden und wird jetzt, nachdem die weitere Untersuchung ergeben hat, daß Elsaß-Lothringen kein Gliedstaat des Reiches ist, endgiltig abgelehnt. Wenn Laband, der auf Seite 705 f seines Werkes mit den Worten:

> Ebensowenig ist es aber möglich, den Landesausschuß den Landtagen der deutschen Einzelstaaten gleichzustellen,

bezüglich der Gleichstellung zu demselben Ergebnis kommt, Seite 708 aber in dem Landesausschuß eine den Landtagen entsprechende Beziehung sieht und ihm deshalb auf Grund jenes Einführungsgesetzes Immunität zubilligt, so scheint er mit dem Worte „entsprechend" den Begriff „ähnlich" zu verbinden, was aber nach dem wahren Sinne des Wortes nicht zulässig sein dürfte.[2]) Das Wort muß, da es sich um eine Ausnahme von der Regel handelt, restriktiv, jedesfalls darf es nicht extensiv interpretirt werden: es bedeutet „gleich" und nicht „ähnlich". — Hierzu kommt noch, daß dem Gesetzgeber jenes Einführungsgesetzes der Landesausschuß, der erst drei Jahre nach 1871 eingesetzt wurde und sechs Jahre nach 1871 seine jetzigen Rechte erhielt, garnicht bekannt war.

Andererseits dürfte aber auch die analoge Anwendung der erwähnten Artikel der Reichsverfassung erheblichen Bedenken unterliegen, man müßte denn das Wort „Reichstag" in demselben Sinne nehmen wie das Wort „gesetzgebende Versammlung des Reichs", was als unzulässige Extensivinterpretation erscheint. — Es ergiebt sich danach, daß die Mitglieder des Landesausschusses die Immunität nicht für sich in Anspruch nehmen können.

Dagegen sind — was weitere Vorrechte der Landesausschußmitglieder betrifft — die §§ 49 und 72 der Strafprozeßordnung für das deutsche Reich sowie die §§ 382 und 402 der Zivilprozeßordnung (Thätigkeit als Zeugen oder Sachverständige in Straf- bezw. Zivilsachen), ferner die §§ 904 und 905 der Zivilprozeßordnung

---

[1]) S. 33 f.

[2]) Auch Stöber geht, wie er selbst S. 661 sagt, davon aus, daß der Begriff „entsprechend" nur eine allgemeine Aehnlichkeit voraussetzt. Vgl. dg. in den deutschen Wörterbüchern von Jacob und Wilhelm Grimm (III 628), Daniel Sanders (II 1150) und Moritz Heyen (I 771) den Artikel „entsprechen"; die Wörterbücher deuten dies Wort übereinstimmend: = „gemäß sein"; „gemäß" aber bedeutet nach eben diesen Wörtenbüchern: „gleich abgemessen, von zwei Dingen, die sich im Maße gleich sind" (Grimm IV 3166 f.); bezw. „damit übereinstimmend" (Sanders II 252); bezw. „gleichen Maßes" (Heyne I 1095).

(Haft im Zwangsvollstreckungsverfahren) und die §§ 35 Nr. 1 und 85 Absatz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (Ablehnung der Berufung zum Amte eines Schöffen bezw. Geschworenen) wieder zweifellos anwendbar.

Die hier gewonnenen Ergebnisse sind zwar nicht kongruent; es scheint aber einer streng juristischen Behandlung der Frage nicht zu entsprechen, dem Gesetzgeber mehr zu unterstellen, als er gewollt hat. Will er etwas anderes, so kann er ja ein dahin gehendes Gesetz erlassen. Uebrigens sind die wiederholten Anträge, die Immunität der elsaß-lothringischen Landesausschußmitglieder ausdrücklich anzuerkennen, ebenso wiederholt gefallen.[1])

d) Staatsrechtliche Doppelstellung.

Doch ist selbverständlich wegen dieser großen Ausdehnung der Befugnisse der elsaß-lothringischen Landesvertretung sowie wegen der Einrichtungen der Selbstverwaltung überhaupt das Reichsland kein Staat, sondern — neben seiner Eigenschaft als Verwaltungsbezirk des Reiches — nur ein Gemeindeverband,[2]) der mit über das gewöhnliche Maß hinausgehenden Befugnissen ausgestattet ist.[3]) Labands Ansicht,[4]) daß die reichsländische Verwaltung und Gesetzgebung auch in keiner Beziehung die mindeste Aehnlichkeit mit der Selbstverwaltung und Autonomie von Provinzial- oder anderen Kommunalverbänden habe, schießt deshalb über das Ziel hinaus, weil sie Verwaltung mit Staatsverwaltung verselbigt[5]) und die Selbstverwaltung ganz außer Betracht läßt. Das Reichsland Elsaß-Lothringen ist ebenso, wie analog die Provinzen oder Kreise eines Einheitsstaates, z. B. die Provinzen Preußens oder die Kronländer Oesterreichs, es sind, nicht nur Verwaltungsbezirk des Deutschen Reichs, sondern auch Landesgemeindeverband mit eigenem Vermögen und Selbstverwaltung, mit eigener privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit.[6]) Es unterscheidet sich von der Mehrzahl dieser Verbände, aber nicht einmal allen, nur durch die beiden Umstände, daß einmal das wichtigste Organ der gemeindlichen Selbstverwaltung, der Landesausschuß, fakultativ mit staatsparlamentarischen Aufgaben betraut werden kann, und sodann das Landes(verbands)vermögen nicht bloß den Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung, sondern auch denen der staatlichen Verwaltung dient.

Was noch insbesondere die vermögensrechtliche Selbständigkeit Elsaß-Lothringens betrifft — in welcher Beziehung allerdings, wie hervorgehoben,[7]) Elsaß-Lothringen wie ein Bundesstaat dasteht —,

[1]) Vgl. Laband S. 708.
[2]) = Kommunalverband.
[3]) So auch Geffcken S. 114 und Schulze 370 f.; G. Meyer 430 f.
[4]) S. 686 Anm. 1.
[5]) = identifizirt (Pernice).
[6]) So außer den S. 10 angeführten Schriftstellern auch Rosenkranz am Schlusse seiner Dissertation.
[7]) s. o. S. 34 f.

so braucht man, ausgehend von der oben entwickelten Lehre, nicht Labands widerspruchsvolle Theorie[1]) anzunehmen, daß es sich bei den finanziellen Beziehungen nicht um staatliche Hoheitsrechte und staatliche Aufgaben, sondern um vermögensrechtliche Ansprüche und Leistungen handele.

Jene beiden Umstände lassen allerdings den Einheitsstaat, als welchen das Deutsche Reich sich Elsaß-Lothringen gegenüber darstellt, als sehr dezentralisirt erscheinen. Das Reichsland befindet sich dem Deutschen Reiche gegenüber in einer ähnlichen Lage wie die österreichischen Kronländer gegenüber der österreichisch-ungarischen Monarchie. Auch diese sind nur mit weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ausgestattete Teile des stark dezentralisirten Einheitsstaates Oesterreich.[2]) Daß sie früher selbständige Glieder Oesterreichs waren, während Elsaß-Lothringen als unselbständiger Gebietsteil von dem einheitlichen Staate Frankreich an den in dieser Beziehung einheitlichen deutschen Gesamtstaat kam, kann an der gegenwärtigen Aehnlichkeit nichts ändern. Daß „Kronland" hier nicht in dem Sinne gemeint ist, den es für den Verfasser der Schrift „Elsaß-Lothringen als Kaiserliches Kronland" hat, bedarf wohl keiner Ausführung.

e) Stöbers allgemeiner Begriff „Reichsland".

Den Begriff „Reichsland" (der für Elsaß-Lothringen erfunden ist) zu verallgemeinern und diesen allgemeinen Begriff „Reichsland" demjenigen der „Provinz" nicht unter-, sondern nebenzuordnen, wie Stöber thut, scheint nicht ratsam. Untersucht man dessen abschließende Begriffserklärung:[3])

> Reichsland ist ein Land, welches einem Bundesgesamtstaate als prinzipiell gleichberechtigter Bestandteil desselben einverleibt ist, über welches aber die Staatsgewalt auch in Landesangelegenheiten dem Gesamtstaate zusteht und von dessen Organen geübt wird,

und die vorangehenden Erörterungen[4]) von dem in der vorliegenden Abhandlung entwickelten Standpunkt aus genauer, so wird man Folgendes finden.

1) Ein Gesamtstaat wird nicht immer Reich genannt; für einen allgemeinen Begriff das Wort „Reichs"land zu gebrauchen, scheint also schon deshalb bedenklich.

2) Als „prinzipiell gleichberechtigter Faktor" soll das Reichsland einverleibt sein. Wem gleichberechtigt, ist nicht gesagt; zu vermuten: einem Gliedstaat. Aber eine solche, auch nur grundsätzliche Gleichberechtigung des Landes mit einem Gliedstaate aufzustellen, geht entschieden zu weit, widerspricht überdies auch Stöbers

---

[1]) S. 695; vg. mit Recht Leoni und Mandel S. 1.

[2]) Vgl. Jellinek „Die Lehre von den Staatenverbindungen", Wien 1882; 1. Abteilung Nr. II § 5 S. 75 ff.

[3]) S. 654.

[4]) S. 653 beginnend.

vorangegangenen Ausführungen. Wenn nun Stöber von dem Reichsbürgerrecht der Elsaß-Lothringer auf die prinzipielle Gleichberechtigung ihres Landes schließt, indem er sagt:

> Da die Bewohner des Reichslandes bezw. dessen Angehörige das volle Bürgerrecht im Gesamtstaate genießen, so ist dieser Bestandteil als ein prinzipiell mit den übrigen gleichberechtigter zu betrachten,

so ist dieser Schluß eben durchaus unberechtigt.

3) Was im übrigen in jener Begriffserklärung vom Reichslande gesagt ist, paßt ebenso für jede Provinz.

Es muß hiernach daran festgehalten werden, daß — wie selbständig auch die Vermögensverhältnisse sein mögen und wie sehr auch der Landesausschuß fakultativ mit parlamentarischen Rechten ausgestattet ist — Elsaß-Lothringen dem Reiche gegenüber nur Provinz ist.

Dagegen kann man wohl sagen, Elsaß-Lothringen verkörpere eine Unterart des Begriffes Provinz insofern, als es nicht, wie dies gewöhnlich der Fall, Bestandteil eines Einheitsstaates — nämlich Einheitsstaates in jeder Beziehung —, sondern eines Gesamtstaates, und zwar eines Bundesstaates ist. Mit dieser Unterscheidung aber scheint wenig gewonnen. Denn der (Haupt-) Begriff Provinz wird nicht dadurch aufgehoben, daß eine Provinz im Einzelfalle der Staatsgewalt eines Bundesstaates unterstellt ist und als Kommunalverband aus politischen Gründen eine die gewöhnliche Selbständigkeit von Provinzialkommunalverbänden übersteigende Selbständigkeit erhalten hat.

Schluß.

Ebenso verliert auch der Bundesstaat seinen Grundcharakter dadurch nicht, daß er einen Bestandteil aufweist, der seinen übrigen Bestandteilen, die ausnahmslos Staaten sind,[1]) nicht gleicht. Allerdings geht dem Charakter des Bundesstaats seine theoretische Reinheit verloren,[2]) da ja nach der Theorie der Bundesstaat lediglich aus Staaten (mit eigener, in ihnen selbst ruhender Staatsgewalt) sich zusammensetzt, über denen allen er als ein eigenes souveränes Staatswesen mit eigener Zentralstaatsgewalt steht.

Aber diese Reinheit ist überhaupt nur bei einem der drei Bundesstaaten vorhanden, die es zur Zeit unter den bekannteren Staatswesen Europas und Amerikas giebt, nämlich bei der Schweiz. Von den beiden andern weisen die Vereinigten Staaten von Nordamerika in dem Bundesdistrikt Washington und in den Territorien dieselbe Eigentümlichkeit auf wie das Deutsche Reich in dem Reichsland Elsaß-Lothringen. Auch jener Distrikt ist ein Gebiet, das unter

[1]) Betr. das Deutsche Reich s. o. S. 36.
[2]) Vgl. Stöber S. 656.

unmittelbarer Verwaltung des Bundesstaates, der Union, steht und das seine Gesetze über Materien, die sonst der gliedstaatlichen Gesetzgebung überlassen sind, vom Gesamtstaate unmittelbar, als Unionsgesetze, erhält. Freilich ist die Ursache davon keine historische wie bei Elsaß-Lothringen, vielmehr ist diese Regelung zu dem Zwecke herbeigeführt, um den Sitz der Bundesregierung und dessen nächste Umgegend dem Einflusse eines Einzelstaates zu entziehen;[1]) auch ist der Distrikt im Verhältnis zu Elsaß-Lothringen nur klein. Aber diese Umstände sprechen nicht gegen eine Gleichstellung der gegenwärtigen Rechtsverhältnisse. — Bei den Territorien ist die Gleichheit noch frappanter. Die staatsrechtliche Stellung dieser Gebietsteile läßt sich kennzeichnen mit den Worten: Unterordnung der gesetzgebenden Faktoren unter diejenigen der Union.[2])

Und was verschlägt es denn, wenn das Deutsche Reich kein reiner Bundesstaat ist? Es bleibt Aufgabe der Staatswissenschaft, trotzdem oder gerade deswegen das Wesen des Reiches wissenschaftlich zu erforschen.[3]) Nicht aber konnte es Aufgabe derjenigen Staatsmänner sein, die Elsaß-Lothringen nach seiner Einverleibung eine geeignete staatsrechtliche Stellung zu geben hatten, diese Stellung so zu gestalten, daß dadurch die Reinheit des Bundesstaatscharakters des deutschen Gesamtstaates gewahrt wurde. Für sie mußte vielmehr bezüglich Elsaß-Lothringens Grundsatz sein, was Fürst Bismarck mit Beziehung auf das Deutsche Reich in die Worte gekleidet hat:

> Setzen wir Deutschland so zu sagen in den Sattel: reiten wird es schon können.

---

[1]) Vgl. „Kronland" S. 35 f., Schulze S. 376 Anmerkung.

[2]) Ferner: Die Territorialbehörden sind Organe der Gesamtstaatsgewalt. — Vgl. Schulze S. 376 f. und „Kronland" S. 34 f.

[3]) s. o. S. 9; vgl. auch Jellinek S. 12 des erwähnten Werkes.